



# Droit et pratiques du droit dans les Caisses d'allocations familiales

Isabelle Sayn

## ► To cite this version:

Isabelle Sayn. Droit et pratiques du droit dans les Caisses d'allocations familiales. 1998.  
<halshs-00866373>

**HAL Id: halshs-00866373**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00866373>**

Submitted on 8 Sep 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

GROUPE DE RECHERCHE SUR LA SOCIALISATION - CNRS/LYON 2

Université Lumière, 5 av. Mendès France, 69676 Bron Cedex

**DROIT ET PRATIQUES DU DROIT**  
**DANS LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES**

Isabelle SAYN

Novembre 1998

Convention de Recherche n°97/491 CNAF/Maison Rhône-Alpes des Sciences de l'Homme, 14 avenue Berthelot, 69363 Lyon Cedex 07.



GROUPE DE RECHERCHE SUR LA SOCIALISATION - CNRS/LYON 2

Université Lumière, 5 av. Mendès France, 69676 Bron Cedex

**DROIT ET PRATIQUES DU DROIT  
DANS LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES**

Isabelle SAYN

Novembre 1998

Convention de Recherche n°97/491 CNAF/Maison Rhône-Alpes des Sciences de l'Homme, 14 avenue Berthelot, 69363 Lyon Cedex 07.

## Sommaire

Introduction .....	2
<b>Titre 1. Droit et pratiques du droit dans le traitement des dossiers allocataires</b>	
<b>Chapitre 1. La place faite aux solidarités alimentaires .....</b>	<b>5</b>
I - Une protection alimentaire limitée des allocataires .....	5
II - La présence envahissante des solidarités alimentaires .....	14
<b>Chapitre II - Les différentes modalités d'apurement de l'indu .....</b>	<b>33</b>
Question préalable : le bien-fondé de l'indu .....	33
I - Les retenues sur prestations .....	35
II - La technique de la compensation .....	46
<b>Chapitre III - Le traitement de la fraude .....</b>	<b>52</b>
Question de définition .....	55
I - Les sanctions de la fraude .....	57
II - La qualification de la fraude .....	63
<b>Chapitre IV - La question des réclamations .....</b>	<b>72</b>
Question préalable : question de vocabulaire .....	76
I - Les modalités de reconnaissance des réclamations .....	79
II - Les modalités de traitement des réclamations .....	85
<b>Titre 2. Le traitement des dossiers allocataires : qualification ou interprétation ?</b>	
Droit des faits et droit du statut, deux logiques distinctes .....	105
<b>Chapitre I - la voie de l'interprétation .....</b>	<b>108</b>
I - Les modalités de recours à la voie de l'interprétation .....	108
II - Les conséquences de la voie de l'interprétation .....	115
<b>Chapitre II - La voie de la qualification .....</b>	<b>122</b>
I - La compétence pour qualifier des caisses d'allocations familiales .....	122
II - Les conséquences de la compétence pour qualifier des CAF .....	124
<b>Conclusion .....</b>	<b>132</b>
Annexe 1. Les informations collectées : liste indicative des mots-clefs utilisés	
Annexe 2. Les informations collectées : thesaurus des informations recueillies	
Table des matières	

### **Remerciements**

La rédaction de ce rapport n'aurait pas été possible sans la participation à la fois suivie, riche et intéressée des membres du groupe de l'observatoire du droit à nos réunions. Cette étude passait par une connaissance approfondie des pratiques des caisses, et donc de leurs pratiques individuelles, peu important ici la doctrine de la CNAF ou les pratiques de leurs pairs. Je les remercie infiniment de l'indépendance d'esprit dont ils ont fait preuve en même temps que de leur compétence, de leur intérêt, et de leur gentillesse.

Notre travail aurait sans doute été incomplet si nous n'avions pas bénéficié des dossiers allocataires qui nous ont été envoyés par des agents des différentes caisses. Parce qu'ils doivent rester anonymes -c'était la règle du jeu-, je les remercie ensemble d'avoir ainsi participé à notre travail et enrichi nos discussions.

Cette recherche et l'implication des caisses qu'elle suppose n'a pu être menée à bien qu'avec la collaboration active de Nelly PECOT. Elle a su mobiliser les caisses et leurs agents, notamment avec la rédaction de la lettre de l'Observatoire, comme elle a su soulever des points essentiels lors de nos discussions. Je la remercie pour sa participation tout à fait indispensable à ce projet.

## LES PRATIQUES DU DROIT DANS LES CAF

### INTRODUCTION

Cette recherche porte sur les modalités de mise en œuvre du droit par les caisses d'allocations familiales (CAF). Elle propose une confrontation des pratiques en vigueur à l'intérieur des caisses d'allocations familiales avec une analyse académique du droit. La connaissance des pratiques résulte d'un travail approfondi réalisé avec des professionnels, réunis dans le cadre de l'Observatoire du droit créé par la Fédération comtoise des caisses d'allocations familiales.

Entre le mois de septembre 1997 et le mois de février 1998, dix réunions du groupe de travail constitué dans le cadre de l'Observatoire du droit ont eu lieu. Ces journées de travail réunissaient quelque treize professionnels issus des cinq caisses impliquées dans le projet et représentant les différents postes de travail d'une caisse. S'y sont côtoyés deux ACERC, deux assistantes sociales, un chargé de pouvoir, un liquidateur, un vérificateur, un chef de service contentieux, un chef de groupe du service prestations, un chef de service prestations également membre du groupe d'élaboration du suivi législatif et un chef de service accueil, outre Nelly PECOT, chef de projet mais ayant également assumé plusieurs postes dans une CAF, de chef de service prestations à contrôleur.

Les discussions portaient sur un thème déterminé à l'avance, soit

- l'enfant à charge/la garde d'enfant
- l'usage de l'obligation alimentaire dans les différentes prestations existantes
- les formes de la preuve (pièces justificatives, témoignages, déclaration sur l'honneur, valeur probante et fiabilité...)
- la charge de la preuve
- l'isolement (hébergement, cohabitation et vie maritale, éloignement affectif ou géographique)
- la fraude et les déclarations erronées, fausses pièces et intention de frauder
- les ressources, modes de calcul, neutralisation, dates d'effet, nature des ressources
- le traitement des réclamations
- l'autorité accordée aux décisions judiciaires
- l'obligation alimentaire comme justification des décisions prises par les CAF.

Les échanges, d'une durée de trois heures, trois heures trente, se sont structurés autour de dossiers préalablement présentés au groupe. Ces dossiers étaient envoyés directement depuis les cinq caisses en cause et exposés aux membres du groupe sans préciser ni la personne, ni la CAF dont ils étaient issus. La discussion étant ouverte, d'autres thèmes pouvaient être abordés au sein d'une même séance.

Les discussions du groupe de travail ont fait l'objet d'un enregistrement puis d'une transcription exhaustive. Pour chaque transcription, un codage a été réalisé : à chaque



groupe d'informations a été attribuée une liste de mots-clés. Ensuite, un thésaurus de chaque réunion a été créé : il est constitué de l'ensemble des listes de mots-clés attribués à chaque groupe d'informations. Ce sont ces thésaurus qui sont présentés en annexe de ce rapport. Ils doivent permettre au lecteur de mieux connaître le contenu des informations collectées sans pour autant se reporter à une transcription exhaustive (annexe 2). Ces thésaurus ont été importés dans une base de données qui permet de retrouver rapidement, dans chacun des comptes rendus, les informations recherchées. Une liste indicative de l'ensemble des mots-clés utilisés est également fournie dans ce rapport (annexe 1).

Bien entendu, rien ne démontre que les pratiques recensées lors de cette recherche, bien que nombreuses, représentent la totalité des pratiques : il est probable que d'autres caisses ou d'autres agents recourent à d'autres pratiques, sur tel ou tel point particulier. De même est-il possible que certains agents, membres du groupe de travail, aient décrit ce qu'ils pensaient être leur pratique habituelle alors qu'une analyse sur dossier aurait pu montrer que l'habitude est en réalité ailleurs. Mais l'essentiel n'est pas là : cette recherche n'a pas la prétention de fournir une description exhaustive des pratiques possibles. Elle a pour ambition de donner un éventail suffisamment large des pratiques possibles afin de permettre une analyse de la place du droit dans le mode de fonctionnement des caisses d'allocations familiales.

Cette recherche restitue des résultats de deux ordres. La question initiale était celle des modalités d'application du droit dans le traitement des dossiers des allocataires, soit la question de l'application "au premier degré" de la règle de droit : les modalités de répétition de l'indu sont-elles légales, les usages de la notion d'enfant à charge comme de celle d'isolement sont-ils juridiquement fondés... Sur ce plan, l'analyse démontre la possible distance entre droit et pratiques, distance clairement induite par une volonté d'économie des deniers publics et de limitation des prestations distribuées : toutes les pratiques illégales repérées sont des pratiques restrictives, qui justifient le refus de versement ou la diminution des versements.

Mais la question initiale conduit à s'interroger sur l'application "au second degré" de la règle de droit : il ne s'agit plus de déterminer le légal ou l'illégal, mais de replacer les logiques de fonctionnement de l'organisation face à une logique juridique. L'analyse en terme de "droit des faits" et "droit du statut" permet de démontrer en quoi la logique de l'institution est soumise à la logique du droit substantiel : à partir du moment où le droit aux prestations de chacun découle d'une appréciation de sa situation de fait, il semble logique que l'institution se dote des moyens nécessaires pour connaître cette situation de fait et pour procéder à l'appréciation requise. Nous entendons ainsi par "droit des faits" un droit qui ne renvoie pas à des catégories juridiques préconstituées, comme le "droit du statut", mais qui renvoie à des faits que l'institution est par conséquent dans l'obligation de qualifier pour leur affecter telle ou telle conséquence de droit. Ainsi en est-il de notions telles que la notion d'isolement ou que celle d'enfant à charge, mais ce ne sont pas les seules cas de figure : le droit des prestations familiales renvoie les caisses à une nécessaire qualification des faits chaque fois qu'il renvoie à la notion de fraude, à celle de réclamation, ou encore aux échanges à caractère alimentaire entre un allocataire et un tiers.

## *TITRE 1. DROIT ET PRATIQUES DU DROIT DANS LE TRAITEMENT DES DOSSIERS ALLOCATAIRES*

Parmi les différentes étapes suivies au cours de l'instruction, de la liquidation et de la vie d'un dossier allocataire, plusieurs thèmes ont retenu notre attention. Il s'agit d'abord de la place faite aux solidarités de proximité : quelle place les pratiques des caisses d'allocations familiales accordent-elles aux solidarités légales (les obligations alimentaires) comme aux solidarités de fait ? Il s'agit aussi des modalités de traitement de l'indu : quels moyens les caisses d'allocations familiales se donnent-elles pour récupérer les sommes versées indûment ? Il s'agit ensuite de la place que les caisses donnent à la "fraude" et du traitement qu'elles lui appliquent. Il s'agit enfin du sort que les caisses réservent aux réclamations des allocataires.

## **CHAPITRE 1. LA PLACE FAITE AUX SOLIDARITES ALIMENTAIRES**

La place faite aux solidarités familiales dans les caisses d'allocations familiales est relativement ambiguë. En effet, la protection que le renvoi aux règles de la solidarité alimentaire semble induire conduit au contraire, dans les CAF, à une plus grande sévérité à l'égard des allocataires. Ainsi l'analyse des pratiques démontre-t-elle que le recours à la notion de solidarité alimentaire aboutit le plus souvent à une protection limitée de leurs prestations et à une sévérité accrue à l'égard des seuls allocataires au bénéfice des débiteurs qui ne sont pas ou plus allocataires. La protection alimentaire des allocataires se trouve donc être relativement limitée.

Cette ambiguïté s'explique peut-être par un usage à la fois fréquent et peu maîtrisé de la notion d'obligation alimentaire : l'obligation alimentaire, sous une définition approximative, a envahi le monde des caisses d'allocations familiales<sup>1</sup> à la faveur de la confusion possible entre l'analyse de la condition d'isolement de l'allocataire et l'analyse de la condition de ressources de ce même allocataire. L'obligation alimentaire constitue effectivement un lien entre d'une part les relations familiales de l'allocataire, d'autre part ses ressources : elle se traduit par le versement d'une somme d'argent entre membres d'une même famille, la pension alimentaire, versée en raison de ce lien de famille. Cette position intermédiaire de l'obligation alimentaire, entre relations personnelles et questions d'argent, explique peut-être, au moins en partie, la place envahissante de la notion dans les caisses d'allocations familiales.

### **I - UNE PROTECTION ALIMENTAIRE LIMITÉE DES ALLOCATAIRES**

Examiné "à l'endroit", le droit des obligations alimentaires organise des solidarités contraintes susceptibles de faire l'objet d'une exécution forcée entre membres d'une même famille : un parent peut être contraint de venir en aide à l'un de ses enfants dans le besoin, et inversement, tandis qu'un époux doit secours et assistance à son conjoint et peut à ce titre se voir contraint de lui verser une pension alimentaire. Cette obligation alimentaire trouve son fondement dans la nécessité de pourvoir aux aliments (au minimum vital) de tout un chacun, en s'adressant en premier lieu aux membres de sa famille.

Mais la protection alimentaire va au-delà de la seule possibilité de demander une participation financière à des proches qui ont des moyens suffisants pour le faire. Elle

---

<sup>1</sup> Sur l'apparition et le développement de l'obligation alimentaire dans le monde des CAF, voir N. PECOT, intervention au séminaire obligation alimentaire, CIDEF, 1997-1998.



se traduit également par les limites apportées à la possibilité de saisir les biens et/ou les revenus d'un débiteur. La loi protège ce débiteur, indépendamment de la hauteur de sa dette ou de l'importance de sa faute, contre le créancier saisissant qui doit lui laisser un minimum vital. C'est ce que l'on pourrait appeler une protection alimentaire. Cette protection est relativement limitée en cas de saisie des prestations versées par les CAF (A).

Au delà des obligations alimentaires stricto sensu, le droit organise une solidarité entre époux pour le paiement des dettes correspondant à la vie du ménage, dites dettes ménagères : chacun des époux peut être appelé à payer une dette pourtant engagée par l'autre dès lors qu'il s'agit d'une dépense correspondant à l'entretien du ménage, donc qui entre dans le cadre des dépenses de nature alimentaire. Les CAF font un usage différencié de ces règles de solidarité alimentaire selon que le couple formé par l'allocataire et son conjoint ou concubin est ou non déjà dissout. Ainsi, à la saisissabilité renforcée des prestations familiales s'ajoute une vulnérabilité accrue des allocataires, plus accessibles et donc plus souvent actionnés par les CAF que leur codébiteur (B).

### **A - La saisissabilité renforcée des prestations familiales**

D'une façon générale, tout débiteur est protégé contre la saisie de la totalité de ses revenus. Ainsi une saisie des rémunérations doit-elle laisser à son titulaire une somme au moins égale au montant du RMI<sup>2</sup>. Parallèlement, un cautionnement ne peut pas engager son auteur à verser des sommes telles qu'il resterait à sa libre disposition une somme inférieure au montant du RMI<sup>3</sup>. De même, en cas de surendettement, le plan d'apurement doit laisser à la disposition du débiteur une somme au moins égale au RMI<sup>4</sup>.

Cette protection alimentaire des débiteurs s'étend aux sommes versées par les CAF, mais elle est apparemment un peu plus limitée lorsque c'est la CAF elle-même qui est saisissant et qu'elle compte obtenir le remboursement d'une dette en se payant sur les prestations qu'elles versent. On aboutit ainsi à une saisissabilité renforcée des prestations familiales.

### **L'insaisissabilité de principe des prestations familiales**

Parce qu'elles sont conçues comme ayant un caractère alimentaire, les prestations familiales sont insaisissables : elles ne peuvent pas faire l'objet d'une saisie de la part d'un débiteur quelconque. Afin de conforter cette règle, le CSS dispose d'ailleurs que le blocage de comptes bancaires ne peut pas avoir pour effet de faire obstacle à

---

<sup>2</sup> Depuis la loi sur l'exclusion du 29 juillet 1998, ce montant est calculé en tenant compte des éventuels suppléments pour personnes à charge.

<sup>3</sup> Cette disposition a été introduite par la loi du 29 juillet 1998 sur l'exclusion (art. 2024 C. civ.). Le montant est également calculé en tenant compte des éventuels suppléments pour personnes à charge.

<sup>4</sup> Art. 331-2 C. de la consommation. Le montant est également calculé en tenant compte des éventuels suppléments pour personnes à charge (loi du 29 juillet 1998 sur l'exclusion).



l'insaisissabilité et à l'incessibilité des prestations familiales : les allocataires doivent toujours pouvoir retirer sur leur compte une somme d'un montant au moins égal aux prestations familiales reçues (L. 553-4 al. 11 et 12)

### **La saisissabilité spéciale des prestations familiales**

Mais cette règle protectrice comporte une limite : l'insaisissabilité des prestations familiales est écartée lorsque la saisie est faite en paiement d'une dette elle-même alimentaire. C'est la raison pour laquelle une facture de cantine peut être payée par le moyen d'une saisie des prestations familiales, de même qu'une facture d'hôpital dès lors que l'on considère que la santé est une dépense de nature alimentaire. C'est également la raison pour laquelle un indu de prestations familiales peut être récupéré sur les prestations en cours de versement. Ainsi, les prestations en cours de versement peuvent être suspendues, en partie ou en totalité, et versées directement au créancier saisissant, jusqu'à l'apurement de la dette. Cela est particulièrement gênant lorsque l'essentiel des revenus de l'allocataire est constitué des prestations familiales.

### **Les limites à la saisissabilité spéciale des prestations familiales**

Le Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale prévoit donc quelques limites à la saisissabilité spéciale des prestations familiales. Même scrupuleusement respectées, ces limites étaient encore récemment insuffisantes puisqu'elles ne couvraient pas l'ensemble du domaine. La loi du 29 juillet sur l'exclusion les a complétées.

Avant même la loi de 1998, deux limites existaient.

La première limite consiste à écarter toute possibilité de saisie de certaines prestations : ne sont jamais saisissables en paiement d'une dette alimentaire le RMI, l'API, et l'allocation d'adoption (L. 553-4 1°). Quant à l'AL, l'AES et l'AAH, elles ne sont saisissables que dans des circonstances particulières : l'AL peut être versée directement au bailleur ou au prêteur de deniers en cas de défaut de paiement du loyer ou des mensualités de remboursement (L. 553-4 al. 6), l'AES peut être saisie en paiement des frais entraînés par les soins, l'hébergement et l'éducation de l'enfant, ou encore versée directement à la personne qui assume la charge de l'éducation spéciale (L. 553-4 2°), l'AAH ne peut être saisie que pour le paiement des frais d'entretien du handicapé (L. 821-5)

La seconde consiste à limiter le montant des prestations saisies. On sait qu'en cas d'indu, la CAF ne peut ou ne pouvait se rembourser sur les prestations en cours qu'à la hauteur de 20% de ces prestations<sup>5</sup>. La loi du 25 juillet 1994 a prévu une modification du mode de calcul de cette limite en prévoyant que cette retenue serait déterminée "dans des conditions déterminées par décret [...] en fonction de la composition de la famille, de ses ressources, des charges de logement, des prestations servies par les organismes débiteurs de prestations, à l'exception de celles précisées par décret" (L. 553-2 al. 2 CSS).

---

<sup>5</sup> Sur la discussion portant sur le maintien de ces 20% à la suite de la loi du 25 juillet 1994 et les pratiques divergentes des CAF, cf. infra, le traitement de l'indu.

Cette limite a été étendue par la loi du 29 juillet 1998. Elle s'applique dorénavant aux saisies de prestations opérées à la suite d'une dette de cantine ou d'une dette hospitalière. Elle valide a posteriori les pratiques de certaines CAF qui procédaient à une appréciation de la demande de saisie en fonction de la hauteur et de la nature des prestations versées.

### **La saisissabilité renforcée des prestations familiales**

En règle générale, la loi du 29 juillet 1998 a généralisé la notion de "reste à vivre" introduite par l'insaisissabilité du RMI. Aujourd'hui, toute somme d'argent est absolument insaisissable si la saisie doit aboutir à laisser à la disposition du saisi une somme inférieure au revenu dont il disposerait s'il était bénéficiaire du RMI, supplément pour personnes à charge compris. La règle trouve à s'appliquer y compris pour la récupération d'un indu de RMI ou d'AAH, qui ne saurait être récupéré sur le montant du RMI ou de l'AAH en cours.

Seule exception : la saisie des prestations familiales, lorsqu'elle est autorisée<sup>6</sup>, qui continue à fonctionner sur le modèle ancien, avec une limite à 20% des prestations versées ou plus récemment une limite selon l'appréciation individualisée de chaque dossier. Si les pratiques parfois sévères des CAF devaient continuer comme par le passé, alors force serait de constater que les prestations familiales sont moins bien protégées que les autres sommes d'argent dont peut bénéficier un débiteur saisi. Mais peut-être que l'extension de la limite tenant à un examen personnalisé du dossier aux saisies-attribution opérées pour des dettes de cantine ou des dettes hospitalières inciteront-elles les CAF à plus de vigilance. Peut-être également que l'extension de la notion de "reste à vivre" incitera-t-elle les caisses à se limiter au montant du RMI, considéré dans les autres domaines comme un minimum vital.

### **B - La vulnérabilité accrue des allocataires**

Les pratiques des caisses d'allocations familiales, souvent soutenues sur ce point par la jurisprudence des tribunaux, conduisent à effacer l'une des conséquences juridiques attachées à la différence entre mariage et concubinage : les règles de solidarité en principe réservées aux conjoints tendent à s'appliquer indifféremment aux conjoints et aux concubins.

Cette indistinction se double souvent d'une sévérité de fait à l'égard de l'allocataire, seul poursuivi par les caisses en paiement de l'indu, tandis que l'autre débiteur, de fait ou de droit, concubin séparé ou conjoint séparé, dorénavant absent, ne sera pas inquiété. Cette sévérité reflète la différenciation sexuée des rôles : la mère ayant le plus souvent le statut d'allocataire et le conservant à la suite de la séparation en même temps que la charge des enfants, elle assume seule le remboursement de la dette.

---

<sup>6</sup> Rappelons que certaines prestations sont absolument insaisissables, même en paiement d'une dette alimentaire. Ce sont l'API et l'allocation d'adoption (L. 553-4 1°). Quant à l'AL, l'AES et l'AAH, elles ne sont saisissables que dans des circonstances particulières, cf. supra.

## Un lissage de la différence concubinage/mariage

En droit, il existe une solidarité à la dette de prestations familiales entre époux, solidarité fondée sur l'article 220<sup>7</sup> du Code de la sécurité sociale civil. Cette solidarité n'existe pas entre concubins<sup>8</sup>, sauf à citer une décision apparemment isolée de la cour de cassation<sup>9</sup>, appliquée dans une espèce où le concubin poursuivi était le père des enfants pour lesquels des prestations indues avaient été versées. Sauf également à écarter l'hypothèse d'une double condamnation pénale qui justifierait une condamnation commune au remboursement de l'indu. Malgré cette analyse classique, des juridictions du premier, parfois du second degré imposent (souvent) la solidarité au concubin. La justification de ces décisions pourrait d'ailleurs être recherchée ailleurs, en particulier dans une possible condamnation *in solidum* des concubins à réparer le dommage subi par la caisse. En effet, une autre analyse justifiant une condamnation solidaire au remboursement de l'indu pourrait être avancée : certes, les concubins ne sont pas débiteurs solidaires, mais le tribunal pourrait constater que l'indu n'a pu se constituer qu'à partir de la faute (civile) de chacun, de sorte qu'ils pourraient être condamnés *in solidum* à la réparation du dommage subi par la caisse, notamment au remboursement des sommes indûment versées. La pauvreté des débats en la matière ne semble pas avoir conduit à de tels raisonnements, d'autant qu'ils sont inutiles pour les caisses qui obtiennent une condamnation solidaire "sans autre forme de procès". Une précédente recherche avait déjà constaté la fréquence des condamnations solidaires<sup>10</sup>, elle est confirmée par les discussions du groupe de travail.

Les agents des caisses sont généralement convaincus de l'opportunité d'étendre la solidarité à la dette à celui des membres du couple qui a bénéficié de l'apport financier des prestations indûment versées, qu'il ait été concubin ou époux.

### Extraits :

- **L** : Il y a quand même à dire quelque chose d'important : en général, le concubin est toujours blanchi, parce 99 fois sur 100, l'allocataire, c'est une femme, donc c'est elle que l'on va poursuivre. Le concubin pour qu'il soit solidaire de la dette... il y a des juges qui l'acceptent, d'autres qui refusent systématiquement. Mais il y en a qui l'acceptent. Il y a des juges qui prennent quand même la dette solidaire. C'est logique.

- **B** : Juridiquement, cela pose un problème. Lorsque le concubin est le père des enfants pour lesquels on a versé des prestations, on peut le justifier. Mais lorsque ce n'est pas le père des enfants, et qu'il était simplement concubin...

---

<sup>7</sup> Art. 220 al. 1 : "Chacun des époux a pouvoir pour passer seul les contrats qui ont pour objet l'entretien du ménage ou l'éducation des enfants : toute dette ainsi contractée par l'un oblige l'autre solidairement". La Cour de cassation a considéré que cette solidarité concerne également le remboursement de prestations indues versées au cours du mariage.

<sup>8</sup> Art. 1202 du Code de la sécurité sociale civil : La solidarité ne se présume point : il faut qu'elle soit expressément stipulée [...].

<sup>9</sup> Cass. soc. 1er juillet 1981, Bull. IV, 631. Pour une analyse plus détaillée de la question, cf. le rapport *Enfant à charge et parent isolé*, ou les difficultés de mise en œuvre des critères de fait, CNAF, 1996, p. 60 et s.

<sup>10</sup> Rapport préc. *Enfant à charge et parent isolé*, ou les difficultés de mise en œuvre des critères de fait, CNAF, 1996.



- M : On ne pourrait pas dire que c'est un recel, à la limite ?

- B : Mais pour ça, il faudrait qu'il y ait condamnation pour escroquerie. Donc il faut d'abord saisir le Tribunal Correctionnel et obtenir la condamnation. Oui, c'est une idée.

- M : Ils ne nous suivent pas, au tribunal correctionnel, quand on demande la condamnation du conjoint et de l'allocataire. Ils retiennent, mais sur l'allocataire. Mais il n'y a pas un cas de figure où l'allocataire, condamnée, peut se retourner contre son ex-conjoint ou concubin, pour payer ?

- B : Si, mais cela devient une procédure judiciaire assez ambitieuse [...]. C'est une voie de recours incertaine, difficile, et devant le TGI.

- I : Ils ne sont pas tous démunis quand même.

- M : A ce moment-là, il faut que l'on dépose plainte pour escroquerie contre l'allocataire et pour recel contre le concubin.

#### **Extraits :**

- D : On a obtenu deux fois déjà la condamnation du concubin dans des affaires de fraude, notamment sur un indu de 280.000 francs, le juge les a mis solidaires pour le remboursement de la dette.

Il y avait juste la demande de remboursement. C'était en TASS et cela a été confirmé en appel. Ils n'ont pas été condamnés à une peine.

Le concubin a été condamné solidairement puisque l'allocataire n'avait peut-être pas les moyens et lui il travaillait, donc il a été condamné solidairement à rembourser. A la limite, on peut s'en féliciter.

[...] Il en avait profité pendant des années, de cet argent ! Y compris le droit au logement, je veux dire, il était logé gratis.

- N : Ah oui.

- D : Cela tourne au proxénétisme...

Epoux et concubins sont ainsi, souvent, mis sur un pied d'égalité, juridiquement contestable mais justifié par le fait que le conjoint ou concubin, non allocataire, a financièrement bénéficié des versements indus. A cette égalité de traitement entre le conjoint et le concubin de l'allocataire correspond une sévérité accrue à l'égard de l'allocataire, le plus souvent la mère, qui assume seule le remboursement de la dette.

#### **Une sévérité accrue à l'égard de l'allocataire/mère**

La solidarité n'est pas nécessairement la manifestation d'une relation de proximité entre les débiteurs solidaires. En revanche, elle est toujours un instrument donné au créancier afin d'améliorer sa situation et faciliter ses démarches tendant à obtenir le remboursement de la dette. Le créancier qui bénéficie de la solidarité de ses débiteurs peut en effet demander le paiement de la totalité de sa dette à l'un seulement de ses débiteurs solidaires, choisi à sa convenance, quitte ensuite à celui des débiteurs qui aura payé (le solvens) à se retourner contre ses co-débiteurs en remboursement de leur part. Le choix du débiteur actionné sera fait dans l'intérêt du créancier ; c'est a priori le plus solvable, mais ce peut également être le plus facilement accessible. Ce choix est laissé à l'entière appréciation du créancier.

Parce que la solidarité des débiteurs est conçue comme un privilège du créancier, celui-ci peut parfaitement décider de ne pas en profiter, diviser la dette<sup>11</sup>, et en demander le paiement partiel à chacun de ses co-débiteurs. Mais cette décision lui imposera d'agir contre plusieurs personnes, alors que la solidarité l'autorise à agir contre une seule et pour la totalité.

La figure est classique et trouve une application à l'occasion de l'action en répétition de l'indu des CAF. Mais les situations auxquelles elle s'applique lui donne cependant un visage particulier. En effet, le débiteur poursuivi en remboursement de la totalité de l'indu n'est pas choisi au regard de sa plus grande solvabilité ; ce sera le débiteur le plus accessible, en l'occurrence celui des débiteurs qui a la qualité d'allocataire. Cette qualité permettra à la caisse d'agir en répétition par retenues sur les prestations en cours, y compris -pour certaines caisses- en dehors des limites légalement autorisées<sup>12</sup>, sans avoir à agir en paiement comme devrait le faire tout autre créancier.

**Extraits :**

- A : Qui est-ce que l'on fait rembourser dans des cas comme ça. L'allocataire ? Et l'autre qui en a profité !
- D : Sauf si on obtient un jugement...on peut demander le remboursement de l'indu d'API à l'allocataire API et à son concubin. On a vu le cas une fois où les juges font communauté d'intérêts.
- F : Oui, parce qu'elle vit avec lui.
- N : Oui, mais quand ils se séparent trois mois après, c'est bien madame seule qui va rembourser la dette. On ne va pas aller la demander aux deux.

Même lorsque la caisse dispose d'une décision judiciaire condamnant solidairement au remboursement l'allocataire et son conjoint ou concubin, l'effectivité des poursuites sera soumise au maintien du couple. En effet, la caisse utilisera les moyens mis à sa disposition par la loi pour recouvrer la somme en question uniquement contre l'allocataire : contre celui-ci ou plutôt contre celle-ci, elle pourra sans difficulté procéder par retenues sur les prestations en cours. Sans doute ne s'agit-il pas d'une action contre le conjoint ou concubin au plein sens du terme, mais celui-ci, partageant le niveau de vie du foyer, subira comme l'allocataire les conséquences de la suspension ou de la diminution des prestations familiales.

En revanche, à supposer même que la caisse dispose d'une décision judiciaire condamnant solidairement les deux membres du couple au remboursement de l'indu, il est très probable qu'aucune tentative d'exécution de la décision ne sera formée contre l'ex-concubin ou conjoint. Pour agir contre celui-ci, la caisse devrait former une action positive, plus difficile à mettre en œuvre et qu'elle ne jugera pas utile de mobiliser si les actions menées contre l'allocataire qui lui reste attaché suffisent. Considérant que l'allocataire est souvent la mère de famille, il faut en déduire que c'est elle qui va assumer l'essentiel du remboursement de l'indu, que son ex conjoint ou concubin soit ou non juridiquement solidaire du paiement de la dette. Ce n'est donc pas la solidarité, légale, ou supposée telle, qui va déterminer l'implication de l'autre membre du couple

---

<sup>11</sup> La division peut alors s'opérer par part virile, en l'absence de dispositions contraires, art. 1213 C. civ.

<sup>12</sup> Sur ce point, voir infra, le traitement de l'indu.

dans le remboursement de la dette d'indu, mais bien le maintien d'une cohabitation entre l'allocataire effectivement poursuivi(e) et son conjoint ou concubin. Ainsi celui (celle) qui conserve la charge des enfants va nécessairement assumer la charge de remboursement, tandis que celui qui est parti se verra le plus souvent déchargé d'une telle obligation.

**Extraits :**

- N : C'est intéressant : souvent, on ne va pas rechercher le conjoint, nous. Même quand ils sont mariés... [...] quand ils sont mariés, on a parfois un indu important, mais le couple s'est séparé entre temps. Peu importe qui reste... souvent on fait porter la dette à l'allocataire, on n'ira jamais la diviser pour essayer de retrouver...
- F : Mais nous on ne va pas se poser de question hein !
- B : Mais non la solidarité ce n'est pas diviser, c'est de demander la totalité à l'un ou à l'autre.
- N : Ah bon ! Pourquoi on ne divise pas ?
- E : Ils sont tous solidaires de l'intégralité de l'indu.
- N : Oh c'est vache quand même ! Alors le mari se casse, et la nana, elle paye les pots cassés.
- B : Attends : dire que la dette n'est pas divisible, c'est l'intérêt du créancier, on vous facilite les choses : au lieu de faire une action contre elle et une action contre lui, vous faites une action contre l'un des deux, celui qui a le plus d'argent, et vous demandez la totalité. A charge pour celui qui a payé de se faire rembourser. C'est fait dans votre intérêt. Si vous trouvez que c'est mieux de diviser la dette et d'agir contre les deux...
- N : Tu dis "à charge pour celui qui a le plus de revenus de payer", mais bien souvent ce n'est pas le cas...
- E : Ce qui se fait, c'est que l'intégralité de la dette est demandée à chaque partie hein, c'est tout.
- B : Non, elle nous dit que lorsqu'il y a séparation, on demande la totalité à l'allocataire.
- E : Oui, mais en droit, j'entends.
- N : Oui, non mais d'accord, mais on la demande en réalité à l'allocataire. [...] On est quand même dans une Caisse d'Allocations Familiales, c'est un organisme social. Le couple se sépare, si c'est monsieur qui a rempli l'imprimé, c'est quand même bien madame qui trinque parce qu'elle est toujours l'allocataire. Alors moi je m'étais dit après tout, je pourrais peut-être diviser l'indu et essayer de faire payer un peu le monsieur.
- B : Tu peux même demander la totalité à monsieur.
- E : Exactement ! Non seulement vous n'êtes pas obligé de diviser, vous pouvez demander la totalité à...
- N : Mais ce n'est pas ce que l'on fait dans les Caisses !
- E : Ah mais ça, c'est la pratique des Caisses, c'est autre chose.
- N : Qu'est-ce que l'on fait : l'indu est créé, il est porté à la créance de madame...
- B : Il n'est jamais demandé au mari qui est parti entre temps ?
- G : Non.
- E : Non.
- L : C'est plus facile.
- N : Oui, il faut reconnaître.
- F : C'est pour cela que cela m'a choqué autant. Je comprends ce qu'elle dit. C'est plus facile pour nous, c'est ce que disait Isabelle tout à l'heure.
- N : C'est plus facile pour nous, mais est-ce que c'est logique [...]
- L : "On peut diviser mais... !!!
- N : Combien de fois on a de l'API qui est perçue à tort, après il y a de nouveau séparation, et qui c'est qui paye hein...
- F : Oui, parce que une fois que le pot aux roses est découvert, monsieur s'en va !



- **B** : Mais vous pouvez poursuivre monsieur, et en général, il a plus de revenus.
- **M** : Oui, on va au Tribunal et on les fait condamner solidairement. Et après, je cherche celui qui a le plus de fric hein ...

Ces pratiques constituent une inversion de la charge du risque au bénéfice de la caisse : celle-ci va obtenir autant que faire se peut le remboursement de la totalité de l'indu auprès de son allocataire, et ce sera ensuite à cet allocataire, s'il en a les moyens, d'agir en remboursement d'une partie au moins de ce qu'il aura dû avancer contre l'autre débiteur, son ex-conjoint, et éventuellement son ex-concubin. Ce n'est donc pas l'organisme social qui assume la charge du risque de ne pas obtenir le remboursement de tout ou partie de la dette d'indu, mais c'est l'allocataire qui assume la charge du risque de garder à sa charge définitive (et non pas seulement provisoire comme le permettent les règles de la solidarité) la totalité des sommes en cause. En d'autres termes, les caisses ont trouvé, ici comme ailleurs, le moyen de renverser la responsabilité de l'action : elles se remboursent sur l'allocataire, y compris en procédant à des retenues illégales sur les prestations en cours, et c'est à l'allocataire ainsi malmené d'agir, et contre la caisse qui outrepassse ses droits, et contre son ex conjoint en paiement de sa part d'indu. En règle générale, ni l'une ni l'autre de ces actions ne sont menées.

Ces pratiques sont aussi une forme de confirmation, en creux, de la place prépondérante assignée à la femme dans la responsabilité des " affaires de famille ", spécialement s'agissant des enfants : en tant que parent qui conserve le plus souvent la charge des enfants à la suite de la séparation, c'est elle qui aura la qualité d'allocataire et c'est donc contre elle que la CAF agira par préférence. On constate en effet à la lecture du tableau ci-dessous que sur les quelque un million quatre vingt sept mille allocataires isolés ayant une charge d'enfant, seulement près de soixante quinze mille sont des hommes, soit environ 7,5% de l'ensemble.

Ventilation des familles d'allocataires isolés suivant le sexe de l'allocataire et la présence d'enfants :

	Sans enfant à charge	Avec au moins un enfant à charge (dont femmes enceintes)	Total
Allocataires hommes	1.422.380	75.327	1.497.707
Allocataires femmes	1.877.104	1.017.776	2.894.880
Total Allocataires isolés	3.299.484	1.087.103	4.392.587

Sources : statistiques CNAF

Ces pratiques constituent donc une forme de sanction des solidarités de proximité : c'est dans tous les cas celui des deux membres du couple qui reste présent au foyer et

assume la charge des enfants qui va assumer la dette tandis que l'autre, qui n'assume plus cette solidarité de proximité, ne subit pas les conséquences de la répétition de l'indu.

## II - LA PRÉSENCE ENVAHISSANTE DES SOLIDARITÉS ALIMENTAIRES

L'obligation alimentaire est un lien de droit qui existe entre deux personnes ayant un lien de famille et qui justifie que l'un, s'il dispose de ressources suffisantes, puisse se trouver dans l'obligation légale de verser à l'autre, s'il se trouve dans le besoin, une pension qui l'aidera à subvenir à ses besoins vitaux.

Cette obligation constitue donc un droit "virtuel", qui prend corps seulement dans la confrontation des besoins de l'un et des ressources de l'autre.

Si le débiteur de cette obligation ne s'y soumet pas, son créancier pourra l'attirer devant une juridiction (en l'occurrence le juge aux affaires familiales) afin que le juge fixe une pension alimentaire.

Mais l'obligation alimentaire est une obligation légale, qui naît de la loi, et non d'une éventuelle décision judiciaire. C'est dire que l'obligation alimentaire existe indépendamment de l'existence d'une décision judiciaire préalable fixant une pension alimentaire : la forme judiciaire n'est que la traduction d'une obligation dont le juge constate l'existence et qu'il quantifie sous la forme d'une pension. A contrario, le versement d'une somme d'argent entre deux personnes liées par une obligation alimentaire en vertu des textes du Code de la sécurité sociale civil peut parfaitement être qualifié de pension alimentaire, y compris lorsque cette pension n'a pas été fixée par un juge. De même, les deux personnes en question peuvent s'accorder pour que l'exécution de cette obligation soit effectuée non pas sous une forme monétaire, mais en nature<sup>13</sup>, par la fourniture de nourriture, par exemple, ou de vêtements, ou encore par l'accueil à son domicile de la personne dans le besoin.

Ces différentes solutions soulèvent une difficulté majeure pour les caisses d'allocations familiales : elles supposent que l'organisme qualifie le versement effectué et lui reconnaisse ou non la qualité de modalité d'exécution d'une obligation alimentaire. Etant donné le mode de fonctionnement des caisses, sur le mode de l'interprétation plutôt que sur le mode de la qualification<sup>14</sup>, cette opération de qualification n'est pas organisée en tant que telle : les agents devront bien opérer une qualification, mais sans que cette opération pourtant nécessaire soit reconnue comme telle. Ils le feront donc de façon relativement anarchique, au fil de leurs connaissances et de leurs expériences.

Les pratiques occupent donc une place considérable dans la détermination de ce qui constitue ou pas une pension alimentaire aux yeux des CAF et de leurs agents, avec

---

<sup>13</sup> Le juge peut également prévoir l'exécution en nature de la pension alimentaire, même si cette solution est pour le moins rarement utilisée. En effet, selon l'article 210 C. civ. : Si la personne qui doit fournir des aliments justifie qu'elle ne peut payer la pension alimentaire, le juge aux affaires familiales pourra, en connaissance de cause, ordonner qu'elle recevra dans sa demeure, qu'elle nourrira et entretiendra celui auquel elle devra des aliments.

<sup>14</sup> Le mode de l'interprétation et le mode de la qualification sont analysés infra.



d'inévitables variations d'une caisse à l'autre ou d'un agent à l'autre. Au flou de la définition prêtée à la notion d'obligation alimentaire correspond pourtant une utilisation très fréquente de cette notion

### **A - La place approximative de l'obligation alimentaire**

L'introduction de la notion d'obligation alimentaire dans les CAF est relativement récente. Si son rôle devait à l'origine être circonscrit aux mécanismes propres à l'ASF, il s'est nécessairement étendu aux mécanismes propres aux prestations instaurant un revenu minimum, API et RMI. A partir de là, il apparaît que la référence à l'obligation alimentaire est devenue constante à l'intérieur des caisses<sup>15</sup>. Mais alors qu'à l'origine, il s'agissait plutôt d'aider la créancière d'une pension alimentaire qui ne parvenait pas à obtenir le paiement de cette pension (par hypothèse déjà judiciairement établie), il s'agit plutôt aujourd'hui de renvoyer les allocataires à leur obligation de faire valoir leur créance alimentaire. Cette obligation se traduit dans les CAF par une sanction financière (l'ASF fictive) lorsque l'allocataire ne se conforme pas à cette obligation et n'agissent pas en établissement judiciaire de la dette. La prochaine étape, qui semble déjà se profiler à travers quelques décisions de TASS ou de JAF rendues en matière d'API consisterait à admettre que la CAF a le pouvoir d'agir à la place de l'allocataire en établissement de la dette alimentaire, non pas pour améliorer la situation matérielle de l'allocataire, mais pour obtenir le remboursement de prestations déjà versées à l'allocataire<sup>16</sup>.

Cette évolution montre les facettes possibles de la référence à l'obligation alimentaire : celle-ci n'est pas nécessairement faite en faveur des allocataires. D'autres pratiques relatives à la notion d'obligation alimentaire à l'intérieur des caisses en sont également l'illustration. L'exécution de l'obligation alimentaire n'est alors plus le moyen d'améliorer la situation de l'allocataire, mais celui d'améliorer la situation de l'institution. C'est le cas lorsque l'institution cumule les conséquences induites par le versement d'une somme d'argent, considéré à la fois comme le versement d'une obligation alimentaire, comme une partie des ressources de l'allocataire et comme la démonstration que l'allocataire bénéficie d'un logement à titre gratuit.

C'est sans doute que la détermination de ce qui relève de l'obligation alimentaire est relativement simple lorsqu'il s'agit pour l'institution de tenir compte d'une pension fixée par une décision de justice, qu'elle soit effectivement versée ou pas. La question est beaucoup plus délicate lorsqu'il n'existe pas de décision judiciaire fixant une pension alimentaire : peut-il y avoir, pour les caisses, obligation alimentaire sans décision judiciaire la constatant ?

---

<sup>15</sup> Voir N. PECOT, intervention au séminaire obligation alimentaire, CIDEF, 1997-1998, préc.

<sup>16</sup> Certaines CAF tentent, parfois avec succès, d'obtenir directement la condamnation d'un débiteur alimentaire de leur allocataire à leur rembourser les prestations versées à cette dernière. Voir I. SAYN, intervention au séminaire obligation alimentaire, CIDEF, 1997-1998.

### **Le cumul des conséquences prêtées au versement d'une pension alimentaire**

Le traitement des sommes reçues traduit parfois une confusion entre ce qui relève de l'appréciation des ressources de l'allocataire (y compris les pensions reçues, quelle qu'en soit la définition retenue) et ce qui relève des mécanismes de recours alimentaire introduits dans les CAF, notamment à travers la question de l'ASF. Quelques exemples montrent en effet comment une somme versée au titre de l'obligation alimentaire peut se voir conférer un double usage dans la caisse d'allocations familiales : elle permet à la fois de faire jouer les mécanismes propres à l'obligation alimentaire (suppression de l'ASF) et de diminuer les prestations sous condition de ressources, par son intégration dans les ressources propres de l'allocataire. Cette somme, tout en justifiant la suppression de l'ASF, peut également justifier la suppression de l'AL, lorsque la pension est versée sous la forme d'une prise en charge des mensualités de remboursement d'un emprunt en accession à la propriété.

C'est ainsi qu'une allocataire peut se voir refuser l'ASF, parce que les avantages en nature recensés sont considérés comme le versement d'une pension alimentaire et dans le même temps, voir diminuer le montant de l'API reçue, ces mêmes avantages en nature étant ajoutés au montant de ses revenus.

#### **Extraits :**

- J : Je pense qu'au niveau de ma CAF, on ne se serait pas occupé du montant ou pas de la pension alimentaire. Je pense qu'on n'aurait pas versé l'ASF. Au niveau de l'API, d'après les textes prévoyant que si la personne ne fait pas valoir ses droits en pension alimentaire, puisqu'il n'y a pas eu de pension alimentaire de fixée au niveau de justice, on aurait déduit le montant de l'ASF.

#### **Extraits :**

- N : D'accord, mais si je pars du principe qu'elle n'engage pas de procédure, OK c'est son problème, il n'y a pas d'ASF, je lui retire son ASF, point à la ligne.

- G : C'est sûr

- C : Oui mais pour le calcul de l'API, dès l'instant où elle perçoit la pension par le père dans le cas d'une pension alimentaire, cela doit quand même bien être déclaré dans la déclaration trimestrielle. Si elle omet de le déclarer...

Ce double usage d'une même somme est à l'évidence problématique, alors que l'intégration d'une ASF fictive à l'API est elle-même discutée, même s'il est difficile de connaître l'ampleur de cette pratique. En revanche, un tel cumul des conséquences attachées à une même somme est tout à fait institutionnalisé dans le traitement de l'AL. En effet, l'AL n'étant pas, comme l'API, un système de ressources minimum, il y a bien double sanction à refuser l'ASF tout en refusant l'AL parce que la prise en charge des mensualités par le père séparé serait à la fois le paiement des frais d'hébergement et le paiement d'une pension alimentaire.

#### **Extraits :**

Hypothèse : en cas de séparation, quand une maison a été acquise en commun et que des remboursements restent à la charge du couple. Avant la séparation de biens, le père qui quitte le domicile conjugal peut très bien continuer à verser sa part de remboursement. Et sa part est bien intégrée, bien déduite du montant de l'API. C'est comme s'il versait une pension alimentaire, c'est sa participation financière à toutes les charges

- B : Vous déduisez du montant de l'API la totalité de sa participation ou une partie ?
- C : Le montant de sa participation
- G : Le montant de sa participation. Et s'il participe pour moitié, on déduira cette moitié.
- F : On prend la somme qu'il verse.
- L : Et on la pénalise au niveau de l'allocation logement parce qu'on considère qu'elle est logée à titre gracieux.

**Extraits :**

- N : Sur les charges de remboursement, on avait des séparations où la femme nous disait "je n'ai pas demandé de pension alimentaire mais je m'arrange avec mon mari : il prend en charge la voiture ou la totalité des remboursements". Dans ces cas-là, on stoppait les aides au logement, mais on lui laissait l'API, sinon on la pénalise deux fois.

Par exemple si le remboursement est de 2000 fr. je, on ne va rentrer la participation du père et mettre 2000 fr. dans ses revenus plus on ne va pas lui payer l'aide au logement, c'est lourd quand même. Alors qu'elle aurait une pension alimentaire on aurait pris que la pension alimentaire, on aurait bien payé l'aide au logement.

Elle est défavorisée avec ce système-là, on ne peut pas la défavoriser des deux côtés.

- C : C'est vrai : on lui prend dans les revenus et on ne lui verse pas l'AL

[...]

- N : Moi ça me choque, c'est pour ça qu'on conseille plutôt aux personnes de privilégier plutôt le versement d'une pension et d'assumer elles mêmes les remboursements, et on va les aider avec une aide au logement.

- I : Voilà, c'est plus clair

- F : Quand j'ai ce cas-là j'oriente aussi l'allocataire dans ce sens-là.

**Extraits :**

- I : Autre chose, qui arrive fréquemment. La mère dit : "je ne solliciterai pas de pension alimentaire parce que mon ex-mari a décidé de prendre en charge les prêts, un certain nombre de crédits, un certain nombre de dettes", d'accord. Je pense à une autre allocataire qui a eu des problèmes par rapport au prêt remboursé par l'ex-mari sur la maison : elle a eu toutes les difficultés au moment de la séparation des biens : Elle était dans la maison et c'est lui qui a remboursé cette maison pendant un certain nombre d'années. Il l'a fait valoir lui au moment de la liquidation. Et en plus elle avait des problèmes avec l'AL puisque c'était le mari qui payait le prêt.

Je suis donc vraiment partisane de l'obligation alimentaire en tant que telle. Il faut différencier totalement la pension alimentaire d'un remboursement de prêts ou de crédits.

Elle a fini par faire valoir devant le juge qu'en fait, c'était une compensation, mais elle a transpiré quand même, cela a été très très difficile, je crois même qu'elle est allée en appel.

- L : S'il y a effectivement un arrangement sur la prise en charge des prêts, on ne va rien évaluer, qu'est-ce que tu veux évaluer ?

- I : Tu disais bien que l'AL avait été supprimé parce que le prêt était payé par le mari ?

- L : Ah non, je n'ai pas dit ça. J'ai simplement dit : à ce compte-là, elle est logée gratuitement.

- I : Non, elle n'est pas logée gratuitement : la prise en charge des remboursements ça vaut pension alimentaire, puisqu'elle n'a pas d'autre pension alimentaire.



- L : Cela veut dire qu'on fait un amalgame : soit il prend les remboursements en charge parce que c'est convenu entre eux, mais non pas comme une pension, et dans ce cas il faut considérer qu'elle est logée gracieusement. On va considérer qu'elle n'a pas le droit à l'AL et on va faire son calcul API sans retenir de pension alimentaire. Ou alors on ouvre à l'AL, mais pour l'API on ne retient rien d'autre, nous, à la CAF. Si je vais faire un contrôle, qu'elle est locataire, et que le père prend en charge les frais de cantine, là je vais évaluer une pension alimentaire, c'est tout. Mais c'est deux cas bien différents.

- B : C'est-à-dire que lorsqu'il prend en charge les frais de logement, par exemple de remboursement, vous ne considérez pas que c'est une pension alimentaire mais vous considérez qu'elle est logée à titre gratuit, c'est ou l'un ou l'autre.

- L : Voilà! Bon, la personne me dit : mon ex-mari rembourse le prêt de la maison, OK, et je ne considère pas que c'est une pension alimentaire, OK

- N : Et est-ce qu'on verse l'AL.

- L : Non, on ne verse pas l'AL

En général, ces situations-là, c'est des périodes de transition [...].

- C : Pour nous, dès l'instant où un jugement précise que c'est monsieur qui rembourse les prêts, elle n'a pas droit à l'AL, mais nous, on le prend aussi en tant que tel comme pension alimentaire;

- B : La somme sert à la fois à considérer qu'elle a un logement gratuit donc elle n'a pas d'AL et à considérer qu'elle a une pension.

- C : voilà.

- F : C'est notre pratique : on tiendra compte de la moitié des remboursements sur l'AL plus l'API en considérant le montant des remboursements

Et nous, on coupe les vivres hein, s'il n'y a pas de procédure engagée sur l'ASF : on supprime l'API si elle n'engage pas de procédure.

Cette "double sanction" est connue de l'institution. Celle-ci renvoie la balle à l'institution judiciaire<sup>17</sup>, considérant que ce sont les jugements qui portent la responsabilité de cette double sanction, parce qu'ils qui opèrent une confusion entre le versement d'une pension alimentaire (et/ou prestation compensatoire) et la prise en charge des frais de remboursement des mensualités du prêt d'accession à la propriété. C'est soumettre le droit des prestations familiales aux pouvoirs des magistrats dans un domaine qui n'est pas de leur compétence. Certes, la question ne se poserait pas si de tels jugements n'existaient pas, encore que la situation peut parfaitement résulter d'un accord passé entre les deux membres du couple séparé. Mais la question ne se poserait pas non plus si l'institution utilisait les pouvoirs que le droit lui confère de connaître les situations de fait des allocataires afin d'apprécier au cas par cas le droit aux prestations familiales. Juridiquement, rien n'empêche une CAF de tenir compte de la compensation opérée entre les frais d'hébergement et la pension alimentaire et ou bien d'assimiler cette somme à la prise en charge des frais d'hébergement (l'allocataire est donc logé à titre gratuit), ou bien de l'assimiler, plus logiquement, au versement d'une pension alimentaire et d'en tirer les conclusions qui s'imposent au titre du calcul des revenus de l'allocataire comme au titre des mécanismes de recours alimentaires.

<sup>17</sup>Cf la demande de l'institution auprès du ministère de la justice qui est intervenu par voie de circulaire auprès des magistrats pour qu'ils évitent ce type de décision. Mais ne serait-il pas plus efficace de demander aux agents des caisses, qui, eux, sont sensibilisés au problème, de ne pas opérer cette double sanction en considérant qu'il ne saurait y avoir paiement des frais d'hébergement et paiement d'une pension alimentaire sur la même somme.

## **L'existence d'une décision judiciaire préalable**

La qualité de pension alimentaire peut-elle être reconnue en dehors de l'existence d'une décision judiciaire la prévoyant ? La lecture des premières réponses apportées par les membres du groupe montre combien la solution est discutée, et laisse une grande marge d'interprétation aux acteurs.

### **Extraits :**

Question : est-ce que vous tenez compte des pensions alimentaires seulement lorsqu'il y a une décision préalable qui fixe le montant d'une pension et que cette pension est effectivement versée ?

[...]

- N : Cela dépend, c'est ce que l'on appelle des libéralités.

- L : Non mais si ça a un caractère régulier...

- E : Dans leur déclaration, ils peuvent déduire une pension alimentaire, pour les enfants.

- L : Oui, mais des libéralités...

- E : Voilà, une obligation alimentaire parent/enfant, cela ce n'est pas des libéralités.

- L : Bien non !

- N : Je ne suis pas d'accord.

- D : Est-ce que les parents déduisent fiscalement ?

- E : Oui, parce que s'ils le déduisent fiscalement c'est une pension alimentaire. Même caractère pour le RMI.

- B : Parce qu'à l'intérieur des Caisses vous allez juger en fonction de la déduction fiscale ?

- D : Ah oui !

- E : Ah bien sûr ! Fréquemment. Bien évidemment.

- B : Et toi ?

- K : Non, on ne fait pas comme ça.

- D : Si, on le fait nous.

- N : Non mais, elle a le droit de dire que dans sa caisse, on ne le fait pas (*Rires*)

- A : Oui, mais quand vous faites des contrôles avec les impôts ? Par exemple moi j'avais reçu une jeune femme qui était au RMI et son père qui avait un petit peu de ressources, il disait "tu n'as qu'à te mettre tant comme ressources, et moi je peux les enlever". Il ne lui donnait pas, mais c'était un arrangement fiscal.

- D : Ah bien tant pis... alors là, tant pis pour elle.

- F : On en a repêché des dossiers comme ça, nous.

- N : Nous, on ne le prenait pas en compte. Libéralités.

- D : Ah non mais cela ne peut pas...

- E : Cela ne peut pas être des libéralités hein... une pension alimentaire parent/enfant.

- N : Non, mais elle n'était pas fixée, il n'y avait pas de jugement.

- E : Cela ne fait rien, mais les pensions alimentaires parents/enfants, elles ne sont pas du tout obligatoirement fixées par un jugement.

Sur cette question, une distinction semble s'imposer entre le traitement du RMI et le traitement des autres prestations qui renvoie ou bien à l'obligation alimentaire, ou bien au calcul des ressources de l'allocataire. En effet, une circulaire prévoit expressément que les "libéralités" n'ont pas à être intégrées aux ressources du bénéficiaire du RMI, tandis que rien de tel n'a été précisé s'agissant des prestations familiales. Mais il faut considérer que ce sont les mêmes agents qui traitent des deux types de dossier, et qu'un même allocataire peut à la fois bénéficier des prestations et du RMI. Dans les deux cas, la différence de traitement ne tient plus.

### **Absence de décision judiciaire et "libéralité" au sens du RMI**

S'agissant du RMI, la circulaire DIRMI du 12 juin 1991 indique que les versements "spontanés", effectués en dehors de toute décision judiciaire préalable, doivent être considérés comme des libéralités et ne doivent donc pas être inclus dans la base ressources pour le calcul du RMI.

La qualité de libéralité concerne tous les versements "spontanés", y compris lorsque ces versements sont le fait d'un débiteur alimentaire du bénéficiaire des versements, dès lors que son obligation n'a pas été constatée dans une décision judiciaire.

Cette circulaire comporte au moins un avantage : le versement d'une pension au bénéfice d'un membre de la famille dans le besoin n'aboutit pas à la disparition corrélative d'une partie au moins du RMI. En ce sens, la mesure écarte le risque de voir une contradiction s'instaurer entre le versement d'une prestation à caractère social, qui se veut l'expression de l'obligation de l'Etat de subvenir aux besoins élémentaires de la population, et les solidarités de proximité.

Mais cette précision n'est pas sans inconvénients :

Pourquoi qualifier ces versements de libéralité lorsqu'ils sont versés en exécution d'une obligation alimentaire parce qu'ils interviennent entre personnes unies par un lien alimentaire par le Code de la sécurité sociale civil ? Le terme est trompeur lorsqu'il vise des versements opérés entre deux personnes liées par une obligation alimentaire et dont l'une se trouve par hypothèse dans le besoin puisqu'elle est bénéficiaire du RMI.

Pourquoi les versements effectués en dehors de toute décision judiciaire préalable pourraient-ils être perçus "en plus" du montant du RMI, tandis que les mêmes versements effectués à la suite d'une décision judiciaire viendraient-ils en déduction du montant du RMI ?

Pourquoi cette soustraction peut-elle s'opérer s'agissant du RMI mais pas s'agissant des autres prestations versées par les CAF alors que ce sont les mêmes agents qui sont concernés et que le versement du RMI peut être simultané aux versements d'autres prestations, elles aussi versées sous condition de ressources et qui ne répondront alors plus à la même base ressources ?

### **Absence de décision judiciaire et "libéralité" en dehors du domaine du RMI**

Le fait que ce soient les mêmes agents qui sont concernés par le versement du RMI et le versement des autres prestations, le fait que le versement du RMI puisse être simultané aux versements d'autres prestations, conduit parfois à une extension du domaine d'application de la notion de libéralité : certaines caisses, ou certains agents, ne tiendront compte des versements effectués au bénéfice d'un allocataire que lorsque ces versements constitueront l'exécution d'une décision judiciaire<sup>18</sup>. En revanche, les versements "spontanés", qu'ils soient opérés entre membres de la famille ou entre étrangers au sens de l'obligation alimentaire ne seront pas intégrés à la base ressources

---

<sup>18</sup> Alors même que l'absence de décision judiciaire peut expressément être présentée comme ne s'opposant pas à l'intégration des versements dans les ressources de l'allocataire, voir par ex. le suivi législatif API



de l'allocataire. A l'inverse, et semble-t-il plus fréquemment, les "libéralités" au sens de la circulaire de la DIRMI seront introduites dans la base ressources RMI comme elles le sont dans la base ressources des prestations familiales.

La confusion s'opère en particulier au titre de l'ASF, lorsque le mécanisme de l'ASF s'intègre au paiement du RMI. Tous les moyens sont alors bons pour retrouver les modèles applicables au titre des prestations familiales. En voici un exemple.

**Extraits :**

- L : Mais si on prend cette position-là (c'est-à-dire de ne pas tenir compte au titre du RMI des versement faits entre membres d'une même famille mais en dehors de toute décision judiciaire), alors cela me choque pour l'ASF

Exemple : C'est un concubinage. Monsieur a reconnu l'enfant, ils se séparent et il décide de verser une pension alimentaire volontaire. 400 francs. Si on applique ce qui est dit là, cela veut dire que si la bonne dame nous fait une demande de RMI, on va retenir zéro ; on va dire que ce n'est pas une pension alimentaire, parce qu'il n'y a pas de jugement.

- N : hm, hm... Non , en RMI, l'obligation alimentaire entre les conjoints est prévue et on la prend bien compte.

- I : Non, c'est une question d'ascendant, là...

- L : D'accord, on l'applique : en ASF, on va dire que les 400 francs, c'est pour l'enfant, il n'y a pas besoin de jugement, donc on les retient. Les 400 francs, le concubin, dirait...

- B : Tu veux dire donc que l'on ne paye pas l'ASF ?

- D : Mais si, mais on les déduit pour le RMI.

- L : Mais on ne versera pas l'ASF là. Parce que l'on considérera que le père verse une pension.

- X : Oui.

- N : Mais on peut bien le déduire pour le RMI. Pour le RMI aussi.

- L : Ce que je veux dire, c'est que la pension n'a pas la même valeur si la pension s'applique à l'enfant plutôt qu'à la mère, cela voudrait dire ? Parce que là elle est volontaire, il n'y a pas de jugement, le père verse 400 francs à l'enfant, on le retient comme s'il y avait une pension, au titre de l'ASF. Mais pour le RMI : le père verse 400 francs, on ne considérera pas que c'est une pension alimentaire.

- X : Si.

- N : Si. Le père... obligation alimentaire parents/enfants, elle est considérée comme telle. Pour le RMI aussi.

- L : Mais dans l'autre exemple, on a dit que c'était une libéralité...

- E : Mais pas parents/enfants, pas ascendants/descendants...

- L : Oui, mais si les 400 francs de l'ex-concubin, il les versait à son ex-concubine plutôt qu'à l'enfant, on n'en tiendrait pas compte.

- E : Si. Entre conjoints aussi.

En fait, au-delà de la qualification de "libéralité" au sens de la circulaire RMI, d'autres critères entrent en jeu, et particulièrement celui des déclarations fiscales : une somme versée au bénéficiaire d'une prestation et déduite de ses revenus déclarés par l'auteur du versement sera en généralement intégrée (même avec retard, en cas de contrôle a posteriori) aux ressources du bénéficiaire, qu'il y ait ou non une décision judiciaire préalable.

Un autre critère parallèle peut intervenir : celui de la régularité des versements effectués. Ce serait le moyen d'apprécier le caractère de pension alimentaire des

versements effectués en dehors de toute décision judiciaire par comparaison avec la régularité de principe du versement d'une pension alimentaire fixée par un juge.

Ces deux crières renvoient à deux logiques distinctes et qui s'affrontent au sein des CAF ; la logique du droit des faits, qui conduit la caisse à connaître le plus finement possible la situation familiale et matérielle de l'allocataire, et la logique du droit du statut, qui autorise la caisse à se contenter d'une "étiquette", sans avoir à connaître la réalité des faits : elle peut chercher à connaître la régularité des versements, comme elle peut se contenter de fonder sa décision sur ce qui a été inscrit dans la déclaration fiscale<sup>19</sup>. Tant qu'il s'agit seulement d'apprécier le versement d'une somme d'argent, on peut admettre que l'institution se soumette à une logique du droit des faits et s'autorise à qualifier ces versements. Il lui faut alors "simplement" se donner des critères de décision suffisamment uniformisés et accessibles, tels que celui de la régularité des versements, tout en tenant compte de leur environnement juridique : en application du Code de la sécurité sociale civil, seuls certains membres de la famille sont tenus d'une obligation alimentaire.

La confrontation de la logique du droit de statut et de la logique du droit de fait dans la prise en considération des avantages en nature démontre en revanche la nécessité pour l'institution de maîtriser les conséquences possibles d'une logique du droit des faits poussée à l'extrême. En effet, la connaissance et la maîtrise des apports en nature dont bénéficie un allocataire peut aboutir à perturber gravement son mode d'organisation et à engendrer, de fait, une sanction des solidarités de proximité. Des précautions s'imposent donc à partir du moment où l'institution prétend prendre en considération l'ensemble des échanges interpersonnels, y compris les échanges en nature, éventuellement ceux "versés" entre personnes qui ne sont pas liées entre elles par une obligation alimentaire.

## **B - La place excessive des avantages en nature**

Lorsqu'aucune décision judiciaire fixant une pension alimentaire n'est intervenue, ou encore lorsqu'une telle décision existe mais qu'elle n'est pas respectée, il est encore possible que le débiteur d'une obligation alimentaire s'exécute en nature, en particulier par la fourniture de produits de première nécessité (nourriture, vêtements). Dans quelle mesure cette exécution de l'obligation alimentaire doit-elle ou peut-elle être prise en considération par les caisses d'allocations familiales ? Au-delà de l'obligation alimentaire légale, les CAF sont confrontées à l'exécution en nature de solidarité de proximité : en dehors de toute obligation légale, une personne, éventuellement allocataire, vient en aide à une autre personne, également allocataire. Dans quelle mesure cette aide en nature opérée en dehors de toute obligation légale doit-elle ou peut-elle être prise en considération par les caisses d'allocations familiales ?

---

<sup>19</sup> La CAF considère alors que la classification/qualification opérée au titre de la déclaration de revenus, a priori confirmée par l'administration fiscale, prévaut sur sa propre appréciation des faits. C'est une des façons de résoudre la question des compétences croisées des différents intervenants.



## L'exécution en nature d'une obligation alimentaire

La question est par nature la même qu'à propos des versements en argent, mais elle est traitée pourtant sur un autre mode : autant il est admis que l'on puisse prendre en considération des pensions en argent en dehors de toute décision judiciaire, autant la question est discutée s'agissant des versements en nature.

### Extraits :

Exemple : des concubins ont vécu ensemble de novembre 92 à novembre 94. Ils ont un enfant, ils se séparent. Il n'y a pas de pension alimentaire, mais le père voit régulièrement sa fille et lui apporte des vêtements et des jouets. Il apporte des couches aussi. Attention : en contrepartie, monsieur porte l'enfant sur sa déclaration fiscale.

- N : Ah! c'est encore autre chose !

- D : Alors là, plus aucun problème, c'est plus madame qui a l'enfant à charge.

- B : La caisse a décidé de ne pas lui verser d'ASF, puisse qu'il n'y a pas d'action judiciaire, et elle lui verse une API complète, sans déduction d'ASF.

- F : Ce n'est pas notre caisse, apparemment

- I : Ce ne peut être que nous!

[...]

- F : Dans ce cas-là, il me semble effectivement que s'il y a un jugement ça met bien les choses à plat, c'est vrai que là...

dans ma caisse, dans le cas du dispositif qu'on est en train de mettre en place, on rencontre les bénéficiaires de l'API en amont, dans le cadre d'un entretien qui se déroule en partenariat avec l'action sociale. Donc on met l'accent sur le fait, on déballe toute la situation, on essaie de voir si effectivement, il y a des aides financières, de quelle manière participe le père etc...

Là, on aurait probablement cherché à évaluer auprès de madame le montant de la participation du père et on l'aurait déduite du montant de l'API. En pratique : on déduit le montant d'une ASF fictive en tenant compte de la contribution.

- B : Et le fait que monsieur prenne la fille sur sa déclaration fiscale n'aurait rien changé.

- F : Je ne sais pas si on aurait abordé le thème mais ça me paraît pas très très logique.

- D : Attends. Si on l'avait su dans ma caisse, on pouvait considérer (on l'a fait plusieurs fois) que si l'enfant est sur le dossier fiscal de l'autre parent, il est considéré comme n'étant plus à charge de l'allocataire.<sup>20</sup>

- F : Mais tout à fait.

- B : C'est-à-dire que vous faites prévaloir la déclaration faite au fisc à la déclaration qui vous est faite à vous, pourquoi ?

- H : Non, c'est une fraude fiscale

- F : Cela relève de l'arrangement familial : il y a des tas de gens qui fonctionnent comme ça. La mère n'est pas imposable et le rattachement permet au père de payer moins d'impôts

- B : Oui, une fraude fiscale, mais pas une fraude à la caisse ... Donc le fait qu'il soit rattaché au père ou à la mère vous ça ne vous regarde pas ?

- F : Non, ma foi, il fait ce qu'il veut avec les impôts, nous... Moi je m'intéresserais plus à la réalité des choses, à l'aide financière de son conjoint qui serait déduite du montant de l'API. Et j'engage de toute façon à faire ses démarches pour obtenir un jugement clarifiant les choses.

---

<sup>20</sup> La remarque faite à la note précédente s'applique ici dans les mêmes termes.

Comme il se doit pour une telle question, apparemment peu débattue dans l'institution, les pratiques des agents et des caisses sont variables : alors que certains s'en tiennent à l'existence d'un versement en argent, éventuellement sur la seule base d'une décision judiciaire, d'autres intègrent les apports en nature aux ressources de l'allocataire.

La question de l'évaluation de ces avantages en nature ne semble alors pas soulever de difficultés insurmontables dans une relation personnalisée à l'allocataire, pas plus que la question de la connaissance de ces apports en nature : leur connaissance s'impose (sauf hypothèse de fraude), dès lors que la question en est explicitement posée ou que la caisse cherche à persuader son allocataire d'agir en établissement judiciaire de la dette alimentaire : celle-ci a alors tôt fait d'expliquer qu'elle préfère l'arrangement actuel qui voit le père s'acquitter de sa dette par des apports ponctuels, ou qu'elle hésite, voire refuse de le remettre en cause.

**Extraits :**

- **H** : Il faudrait quand même savoir le montant qu'il verse, et éventuellement en tenir compte dans le versement de l'API

- **F** : C'est comme ça qu'on ferait dans ma caisse

- **J** : Je pense qu'au niveau de ma CAF, on ne se serait pas occupé du montant ou pas de la pension alimentaire. Je pense qu'on n'aurait pas versé l'ASF. Au niveau de l'API, d'après les textes prévoyant que si la personne ne fait pas valoir ses droits en pension alimentaire, puisqu'il n'y a pas eu de pension alimentaire de fixée au niveau de justice, on aurait déduit le montant de l'ASF.

- **K** : Moi, je pense qu'on aurait pris ce que monsieur verse au titre de la pension et du repas de midi dans les ressources de madame. Pour l'ASF, je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce qui vient d'être dit. On a une circulaire là dessus...

De toute façon, on n'aurait pas déduit une ASF fictive, on ne déduit pas une ASF fictive dans ma caisse. Éventuellement, quand il y a un divorce, que le père est condamné par jugement à verser une pension alimentaire et qu'elle ne veut rien faire, on déduit le montant de la pension alimentaire. Si ce n'est qu'une séparation de fait, on ne doit pas le faire...

- **B** : Donc vous lui versez l'API complètement, sans déduction de pension alimentaire, ni d'ASF parce que c'est une séparation de fait. Et si c'était une séparation par jugement, vous verseriez l'API déduction faite de la pension alimentaire fixée par le jugement.

- **K** : Oui, mais je ne peux pas être certaine de ma réponse... On envoie une demande d'ASF et si elle ne l'a retournée pas, on doit déduire la PA... En tout cas, on ne déduirait pas une ASF fictive. On déduit le montant de la pension alimentaire qui a été fixée ou rien du tout.

- **B** : Et lorsque vous versez l'API déduction faite du montant de la pension alimentaire fixée dans la décision judiciaire, vous la déduisez que la pension soit payée ou que la pension ne soit pas payée, parce qu'elle n'a pas engagé d'action, qu'elle ne veut pas vous laisser agir sur l'ASF. D'accord.

- **J** : Si j'avais dû intervenir dans cette famille, j'aurais évalué une pension. Il y a un accord amiable entre les parents et ça revient à une aide, je l'évalue. Donc le problème de l'ASF ne se pose pas : il y a bien une participation du père au titre de l'obligation alimentaire. Et l'API est minorée du montant de la pension, on l'a prend en compte dans les ressources. J'essaie d'être au plus près de la réalité de la famille, je fais comme ça.

Il n'y a jamais beaucoup de problème d'évaluation. On voit des personnes en situation d'isolement, sans être mariés, et le père a reconnu qu'il participe matériellement. Il n'y a jamais de problème. Vous discutez, les gens vous évaluent à 100 fr. près. Ils savent le coût d'entretien de l'enfant. Si ça se résume à des

couches, des habits, les petits pots, le lait... ils le savent. Il n'y a jamais de gros problèmes.

- N : Et est-ce que tu tiens compte du repas du midi ?

- J : Oui, je l'évalue dans le total des revenus.

- N : Je trouve ça dur quand même : dans le cas où il n'aurait pas de problème, avec par exemple une semaine chez l'un, une semaine chez l'autre, on ne va pas évaluer..

- J : Ben, c'est une garde alternée, donc c'est différent

- N : Pas spécialement, ça peut-être un arrangement : la résidence de l'enfant peut être fixée au domicile de la mère, mais pour autant si les gens s'entendent bien, ils peuvent organiser une résidence alternée. cela ne me serait pas venu à l'idée d'aller évaluer les semaines où le gamin était chez le père pour les défalquer à la mère. C'est dur quand même !

- B : Cette logique me convient, mais c'est pourtant une logique que je n'avais jamais appliquée une résidence alternée, or pour moi, ce n'est pas pareil.

- D : Non, ce n'est pas pareil

[...]

- H : On n'a peut-être pas de garde alternée avec des dossiers d'API par contre, où ce sont des population dans des situations difficiles

- D : Si la fille mange chez le père, de manière occasionnelle (accidentelle), j'en tiens pas compte. Mais, si c'est systématique, tous les jours d'école par exemple, on peut faire une évaluation qui équivaut à participation du père [...].

- K : Si les parents ne sont pas d'accord avec l'évaluation que vous avez faite, comment vous réagissez ?

- J : L'évaluation se fera quand on est dans la famille : elle t'explique la situation et on discute de l'évaluation. On ne leur impose pas une somme. On lui dit "grosso modo on arrive à trois cents francs", elle dit "ça me semble quand même élevé" et en fonction des éléments qu'elle t'apporte, ça peut être 250 ou 350 ou le montant de l'ASF, 500 fr.. En général, les gens ne contestent pas le montant de l'évaluation.

Souvent elles te disent j'ai une pension qui est versée sous forme matérielle pour X raisons : parce que ça les arrange, l'un comme l'autre, que le père préfère amener des aliments pour l'enfant ou des habits. Madame, ça la satisfaisait, on ne va pas casser un accord qui fonctionne bien. A partir de là, l'évaluation, c'est pas dur : la personne connaît les prix, elle sait ce qu'elle dépense par semaine pour son enfant ou par mois, même les cas sociaux les plus lourds ils arrivent à évaluer ce montant.

La prise en considération des avantages en nature dans les caisses d'allocations familiales suscite deux types de question : d'abord, quels sont les critères qui permettent de déterminer les apports en nature qui pourraient ou devraient être pris en considération dans l'appréciation des ressources de l'allocataire et/ou dans l'appréciation d'un versement effectif d'une pension alimentaire ? Mais au-delà des critères qui sont ou pourraient être retenus, la prise en considération des apports en nature soulève une question de principe essentielle. En effet, qu'est-ce que cela signifie de prendre en considération ces relations informelles des allocataires pour en déduire un accès au droit ?

Cette question de principe renvoie à des réponses en forme de couple d'opposition. En effet, prendre les apports en nature en considération, c'est ne pas imposer une action judiciaire et risquer ainsi une remise en cause corrélative des relations instaurées entre les protagonistes. Dans le même temps, imposer une action judiciaire, c'est aussi imposer la rupture et l'accès à l'indépendance d'un(e) créancier(e) qui ne sera plus soumis(e) au bon vouloir de son débiteur. Le principe même d'une prise en



considération des apports en nature est-il admissible au regard de ce que cela implique comme intrusion dans l'organisation privée des relations entre les protagonistes ?

D'un autre côté, prendre les apports en nature en considération, c'est pour l'institution se soumettre à la logique du droit du fait, qui est traditionnellement la sienne, tandis qu'en rester à la mesure des décisions judiciaires, c'est revenir à un droit du statut, réducteur des spécificités individuelles mais en même temps plus libéral, en ce qu'il ne se préoccupe pas de la réalité des faits. La prise en considération des apports en nature, dans une logique du droit du fait, ne marque-t-elle pas les limites d'une telle logique ?

### Les critères utilisés

Deux critères semblent être privilégiés par les agents : ce sont celui de la régularité des versements et celui, plus délicat, de la nature des avantages en cause. En d'autres termes, les avantages en nature proposés ont-ils pour objet de répondre à un besoin de nature alimentaire, tels que des vêtements, de la nourriture, ou relèvent-ils de la catégories des cadeaux, qui seraient à exclure ? Comme le montrent les discussions du groupe, ce dernier critère conduit à des distinctions difficiles car, comme l'a fait remarquer l'un des membres de façon lapidaire : "Et des pantoufles à tête de Mickey, qu'est-ce que c'est ?".

#### Extraits :

- **H** : Dans la pratique, il y versement de l'API en totalité : il n'y a ni évaluation des avantages en nature, ni prise en compte d'une ASF fictive.

Je partage assez l'avis de L de coller au fait. Je serais donc assez favorable pour évaluer les avantages en nature, tant qu'on peut les évaluer. Je crois que c'est une piste très intéressante à condition qu'il y ait caractère régulier. Et là je m'interroge sur ce qu'on va évaluer. Le cinéma ? Dans les dossiers on a des habits, on a des jouets, on a des tas de trucs. A partir de quel moment on va évaluer ?

Il y l'aspect régularité, mais pas seulement. Je m'interroge sur la nature des avantages... De temps en temps, il paie un caddie de courses, c'est facile à évaluer mais ce n'est pas régulier.

- **J** : Il faut faire la différence entre la pension et le cadeau que le père va faire à l'enfant. Un cadeau, ça n'a rien à voir.

- **H** : On a des réponses de mères de famille qui disent qu'elles n'engagent pas d'action parce qu'il ramène tous les mois un cadeau, et là, on ne peut rien évaluer.

- **F** : C'est bien à elles de l'évaluer, comme tu disais tout à l'heure, un caddie de courses ça peut être de 500 et 1000 fr.

- **D** : Cela peut être aussi des habits, mais des habits de marque... si c'est des chaussures à 20 balles

- **H** : Là, il faudrait voir la mère, il faudrait voir le père aussi, donc là, la concertation est difficile [...] Et c'est quand on les encourage à faire une demande de pension alimentaire que la mère dit mais non, je ne ferais pas de demande parce que ça se passe comme ci, ça se passe comme ça.

- **G** : Pour revenir sur le caractère régulier de la participation ou la nature de la participation : la nature, c'est dans le cadre de l'entretien ; il faut définir ce que c'est (aliments, vêtements, des choses comme ça) au moment où on fait l'évaluation. Dans notre dossier : pour le fils, le père paie la pension, qui est déterminée, pour la fille, on peut faire une évaluation [elle déjeune avec son père tous les jours d'école]. Et prise en compte dans les revenus de madame.

- **B** : Précision supplémentaire sur les cadeaux ou sur le cinéma. L'obligation des parents à l'égard de leurs enfants est plus qu'une obligation alimentaire, c'est une

obligation d'entretien, ce qui va au-delà : c'est aussi les frais d'éducation. Cela rend encore plus difficile la distinction entre les cadeaux, les loisirs et ce qui peut être comptabilisé au titre de l'obligation d'entretien.

- J : La notion d'avantages en nature est assez ambiguë et assez floue.

### **Intrusion dans l'organisation privée des relations familiales**

Ne pas prendre les apports en nature en considération, c'est admettre que les textes (ASF, et donc également RMI et API) autorisent la caisse à demander à la créancière d'aliments d'agir en établissement judiciaire de la dette alimentaire alors même que son débiteur (le père) s'acquitte de sa dette en nature, par des apports plus ou moins réguliers. La démarche va pourtant considérablement modifier l'équilibre, même contestable, établi dans les relations entre les deux protagonistes. Une telle exigence de la caisse peut donc être particulièrement dévastatrice.

#### **Extraits :**

- D : Si la fille mange chez le père, de manière occasionnelle (accidentelle), j'en tiens pas compte. Mais, si c'est systématique, tous les jours d'école par exemple, on peut faire une évaluation qui équivaut à une participation du père.

Cela nous éviterait d'avoir à embêter madame en lui disant : on vous verse l'API et vous faites une procédure en pension alimentaire puisque le père ne participe pas, comme c'est la pratique dans ma caisse. Il ne verse pas de pension alimentaire mais il paie la pension du fils et il paie pour la fille qui mange tous les jours d'école chez lui. C'est une participation du père sans qu'on aille plus loin. Et ça évite en plus de faire faire une procédure...

[...]

- B : C'est un accord qui fonctionne bien parce que souvent, les pères disent que la mère utilise la pension pour aller au cinéma, ou pour faire la fête, alors s'ils apportent des petits pots, ils sont certains que c'est bien utilisé...

En même temps, on sait que le versement d'une somme d'argent peut manifester une rupture du lien en même temps qu'une indépendance accrue : en ce sens imposer une action judiciaire et la monétarisation de relation entre les parents constitue une intrusion extrêmement importante dans la vie de cette famille, en modifiant radicalement les termes de leurs relations<sup>21</sup>. Le versement de prestations donne-t-il à l'institution, en contrepartie des sommes versées, le droit d'exiger une telle évolution dans les relations "de famille" de parents qui se disent ou se veulent séparés ?

Un autre extrait montre dans quelle mesure le maintien de contributions en nature manifeste le maintien de relations, bonnes ou mauvaises, entre les deux membres du couple séparé. Il manifeste également le maintien du pouvoir exercé par l'un sur l'autre, puisque la bénéficiaire des avantages en nature, fournis sans obligation judiciairement constatée, reviendrait à laisser une place de choix à l'auteur du "don", qui par là-même manifeste le maintien d'un lien.

---

<sup>21</sup> Sur les relations entre liens d'argent et liens de famille, voir F. BLOCH et M. BUISSON, Contribution au séminaire consacré à l'obligation alimentaire, 1997-1998, CIDEF, Paris.

### Extraits :

- I : Ce qui me gêne, c'est qu'il a fait des cadeaux... si l'on commence à évaluer... c'est de l'ordre de l'entretien et du rôle du père par rapport à son enfant. Ce n'est pas ce que j'assimile à une pension alimentaire. C'est de l'arrangement familial. Il faut absolument entamer une procédure et clarifier les choses.
- D : Les cadeaux, c'est une chose, les vêtements c'est autre chose.
- N : Tu peux faire cadeau d'un manteau...
- F : Mais des cadeaux tout le monde peut en faire, des cadeaux, la tante, le neveu...
- D : C'est bien ce que je te dis, justement
- L : Le gars qui verse la pension de 500 fr. ou de 1000 fr. il peut faire en plus des cadeaux à l'enfant, on ne va pas lui retenir. On est en train de focaliser sur des détails.
- I : Il faut aller plus loin : qu'est-ce que signifie, au niveau du comportement du père, le fait qu'il ne puisse pas faire autrement que d'acheter des cadeaux et des vêtements. Qu'est-ce qui fait qu'il ne peut pas dire je te file un chèque de 500 fr. ou de 1000 fr.? Cela me gêne. C'est que ce n'est pas clair dans sa tête, c'est qu'il n'a pas envie de se positionner en tant que père qui verse une somme pour que son fils dans le cadre de la vie familiale avec la mère, pour qu'elle puisse vivre normalement. C'est un peu : " tiens, Moi, je condescends à t'acheter un manteau ce mois-ci, et puis je te file des legos"... qu'est-ce que c'est que cette histoire? Ce n'est pas sain, franchement. Et puis ce n'est pas cela, une obligation
- B : Autre réflexion : lorsqu'une pension alimentaire est fixée par le juge, le père peut bien apporter des cadeaux de temps en temps. Lorsqu'il n'y a pas de pension alimentaire de fixée, a priori on est dans des situations sociales plus défavorisées et on va comptabiliser ces cadeaux ? comptabiliser les jouets pour les déduire de l'API versée à la mère ?
- L : Personne n'a dit ça.
- N : Tu as dit les vêtements, oui
- D : Mais il ne faut pas confondre les cadeaux et les vêtements.
- N : Et des pantoufles avec la tête de Mickey, c'est quoi ?
- I : Oui, tout à fait. Mais ces familles plus favorisées ne te demandent pas l'API, donc on ne se pose pas la question.
- B : Il peut y avoir des prestations sous condition de ressources sans être l'API.

Cette dernière réflexion montre peut-être l'illusion qu'il y a à croire qu'il est possible de maîtriser la réalité des faits, spécialement lorsqu'il s'agit d'échanges matériels entre les membres de la famille, même dissoute. Au-delà de l'intrusion dans les relations familiales que suppose la prise en considération des apports en nature, force serait alors de constater que cette intrusion est "sans espoir" : elle ne permettra pas à l'institution d'avoir une image fiable des échanges, sauf à avoir une emprise forte sur la famille. Le résultat serait par là-même d'introduire une différence de traitement importante entre les familles bénéficiaires de ce type de prestations et les autres, plus favorisées, et laissées libres de leurs échanges, donc libres de l'organisation de leur relations, y compris à la suite de leur séparation. Cette intrusion contredit en toute hypothèse la volonté de traiter toutes les familles sur le même pied d'égalité, sans accroître la pression sur les familles bénéficiaires de prestations sous conditions de ressources ou même sur les seules familles bénéficiaires d'un revenu minimum.

### Les limites du droit du fait ?

Connaître l'ensemble des échanges économiques entre les membres de la famille est le moyen, pour l'institution, de verser des prestations au plus près de la réalité des faits.



C'est la technique du "droit du fait", classique dans ce domaine, qui autorise l'institution à s'informer du détail de la vie des allocataires pour pouvoir opérer les qualifications nécessaires au traitement des cas particuliers. Mais on sait que ce pouvoir de qualification est souvent abandonné au profit d'une référence aux textes et à leurs interprétations, comme si l'institution hésitait à utiliser ces pouvoirs. Alors pourquoi réintroduire la question de la qualification dans un domaine où il n'en était nul besoin, en ce sens qu'aucun texte ne demande à ce que les apports en nature fassent l'objet d'une intégration dans les ressources des allocataires ?

Accepter un droit des faits, c'est accepter une introduction dans la vie privée, sous réserve des modalités du droit de la preuve, c'est-à-dire des moyens autorisés et interdits pour accéder à la réalité, avec la nécessité corrélative de faire le deuil des connaissances auxquelles il n'est pas possible d'accéder sans porter atteinte à la vie privée. Le droit de la preuve et ses conséquences sont contraignants pour l'institution, notamment s'agissant de la condition d'isolement : elle contraint à verser les prestations "en cas de doute", à défaut de preuve contraire. Il semble devoir l'être beaucoup moins sur le terrain des avantages en nature, dont la connaissance est relativement facile (cf. les témoignages recueillis). Il n'en reste pas moins que cela suppose de la part de la caisse une connaissance relativement intime du mode de fonctionnement de la famille après la séparation. Cette connaissance est-elle légitime ? Le jeu en vaut-il la chandelle quand on sait que ces apports en nature peuvent n'avoir aucune régularité ?

On peut préférer à cette connaissance intime une application du droit du statut, par exemple par référence à la déclaration fiscale. On peut aussi considérer qu'une caisse d'allocations familiales n'a pas à connaître du détail de ces relations privées, la gestion des prestations familiales n'ayant pas à entrer à ce point dans le détail de l'organisation des constellations familiales. C'est ce que fait le fisc, par exemple.

Cette analyse ne concerne pas seulement les conséquences éventuellement néfastes de la prise en considération des avantages en nature apportés dans le cadre de relations familiales entre personnes tenues d'une obligation alimentaire. Elle s'étend aux conséquences également contestables de la prise en considération des avantages en nature apportés en dehors du cadre des obligés alimentaires.

### **L'exécution en nature d'une solidarité de proximité**

La question de l'exécution en nature d'une solidarité de proximité est délicate parce qu'elle ne suppose pas seulement la connaissance et l'évaluation d'un apport en nature. La plupart du temps, la question se pose à l'occasion de la cohabitation entre un(e) allocataire et un tiers qui lui vient en aide en l'hébergeant. Il s'agit bien d'une aide en nature, mais qui va être appréciée très différemment selon que l'institution y voit une relation quasi-familiale ou un simple soutien matériel. C'est dire que le même cas de figure peut avoir des conséquences radicalement différentes selon la qualification que lui donne l'institution.

On aborde ainsi, d'un autre bord, une problématique traditionnellement rattachée à la condition d'isolement et aux débats autour de l'API.

**Extraits :**

- N : Les avantages en nature ? Exemple : une femme demande l'API, elle est vraiment isolée, mais pour "x" problèmes, elle vit chez une amie. Elle est hébergée chez la copine parce que cela l'arrange bien. On va bien payer l'API à taux plein. On ne va pas aller dire "Madame, vous êtes hébergée, ce n'est pas vous qui payez l'EDF, l'eau, le loyer..."
- B : On ne tient pas compte de l'avantage en nature, dans ce cas-là.
- N : Et puis l'autre qui prend les couches en compte, moi cela m'est resté là, les avantages en nature. Non oh bien non !
- X : Il y a une participation de l'allocataire.
- I : Tu n'en sais rien !
- X : Maintenant, on applique un forfait. C'est pour les demandes depuis le 1er avril 1997.
- N : ... Maintenant, avec le forfait logement, on retire le même montant qu'elles soient en APL ou en AL.
- L : Pour les couches, il faut que cela soit clair. C'est seulement si cela a un caractère régulier, que le père paie en nature, plutôt que de donner de l'argent.
- N : J'aurais pu reparler aussi des déjeuners du midi de la gamine de l'autre dossier...

La question se pose donc à chaque fois qu'un droit est ouvert sous condition d'isolement. D'une façon générale, soumettre le versement d'une prestation à l'isolement de son bénéficiaire, c'est *a contrario* lui refuser le bénéfice de cette prestation lorsqu'il n'est pas isolé. C'est donc admettre que celui dont la présence justifie le refus ou la suppression de la prestation veut et peut assumer cette aide en lieu et place de la prestation supprimée. C'est aussi considérer que l'aide supposée être apportée par celui-ci justifie la disparition de l'aide collective. En quelque sorte, la solidarité de proximité exclut la solidarité collective. Parallèlement admettre que la cohabitation, par exemple chez ses propres parents, chez une amie ou une sœur autorise le versement de la prestation ne résout pas, la question de la prise en considération des apports en nature. Dans le domaine de l'API, la cohabitation avec une "personne autorisée" permet le versement de l'API à taux plein, sans qu'il soit tenu compte de l'avantage en nature, pourtant évaluable, que constitue l'hébergement. Il n'y a pas de solution intermédiaire qui permettrait le maintien de l'API, tout en la réduisant du montant des avantages en nature résultant de la cohabitation avec un tiers. Ce serait pourtant l'un des moyens de résoudre la question des prestations sous condition d'isolement : la transformer en une condition de ressources introduisant la prise en considération des solidarités de proximité, et donc l'intégration dans les ressources du soutien matériel apporté par le cohabitant, éventuellement concubin, en particulier la fourniture d'un toit. Cette analyse permet de quitter le registre de l'appréciation des relations intimes de l'allocataire pour se limiter à l'appréciation des relations privées de l'allocataire.

C'est sur cette analyse que fonctionne ou que peut fonctionner le RMI : peut importe la qualification de vie maritale ou de cohabitation, l'essentiel est l'appréciation des ressources du bénéficiaire, y compris s'il y a lieu les avantages en nature que peut lui procurer sa situation de cohabitant. Mais cette logique est souvent écartée par la logique imposée au titre de l'API et s'efface devant l'appréciation des conditions personnelles de vie des allocataires : à partir du moment où une allocataire RMI "cohabite", elle est présumée vivre maritalement et doit donc, à défaut de pouvoir en



apporter la preuve contraire, se soumettre à une appréciation commune de ses droits avec la personne avec laquelle elle cohabite.

L'un des exemples proposés aux discussions du groupe de travail illustre bien cette problématique. Il s'agissait d'une allocataire RMI et d'un allocataire AAH qui cohabitaient. Soumise à une appréciation en termes de condition d'isolement, l'allocataire aurait dû déclarer l'ensemble des ressources du foyer, c'est-à-dire y compris les ressources du bénéficiaire de l'AAH, alors même que toute vie maritale était exclue de l'aveu-même des agents de la caisse. Cette solution aboutissait à réduire son revenu dans de telles proportions qu'elle préférât mettre un terme à cette cohabitation pourtant analysée comme "une association de misère".

Soumise à une prise en considération des avantages en nature, elle aurait dû ajouter à ses propres revenus une somme (à évaluer) correspondant aux "économies qu'elle réalisait du fait de cette cohabitation. Cette solution, plus favorable, aurait sans doute permis le maintien d'un arrangement favorable aux deux protagonistes. Ainsi une condition de ressources intégrant l'avantage en nature que suppose la cohabitation aurait pu faire faire à l'allocataire l'économie d'un déménagement et l'économie de la rupture avec une organisation qui préservait et ses intérêts, et les intérêts de l'autre cohabitant, et les intérêts de la caisse qui aurait pu justifier le versement d'un RMI minoré. Au lieu de cela, le raisonnement fondé sur la présomption de vie maritale a cassé l'organisation qui avait été trouvée par l'allocataire et a justifié le versement d'un RMI à taux plein à la suite de son déménagement, RMI éventuellement moins avantageux pour l'allocataire que le maintien d'un RMI même minoré, mais versé à titre personnel alors qu'elle aurait continué à cohabiter.

Au-delà des revenus minimum, la question de l'isolement et des modalités de calcul des droits concerne toutes les prestations sous condition de ressources dès lors que le montant des droits sera apprécié compte tenu de la totalité des revenus affectés au foyer constitué par l'allocataire et ceux qui cohabitent avec lui. Le traitement de la question de la cohabitation est donc essentiel pour comprendre les conséquences tirées par les caisses de la mise en œuvre de solidarité de proximité, en particulier si les caisses accompagnent ou au contraire sanctionnent de telles solidarités, si leurs pratiques sont en convergence ou en concurrence avec les solidarités de proximité, si elles les soutiennent ou les excluent. Or le traitement de la question de la cohabitation est aujourd'hui extrêmement confus : aux débats sur la condition d'isolement et sur les difficultés de la preuve de la vie maritale s'est greffée l'indécision sur les conséquences à prêter à une cohabitation avec ou sans vie maritale avérée, de personnes du même sexe ou de sexes différents.

Cette confusion est préjudiciable aux allocataires en ce qu'ils ont des difficultés à faire valoir leur droit face à une organisation qui n'est plus tout à fait certaine de savoir quand verser une prestation ou quand la refuser, et qui multiplie les arguments dilatoires pour justifier son refus de verser des prestations. Mais cette confusion est également préjudiciable à l'institution qui, comme on le verra s'épuise à vouloir interpréter des textes qui n'ont pourtant pas vocation à donner des réponses au cas par cas<sup>22</sup>. Cette confusion est aussi la manifestation du lien étroit qui unit les conditions

---

<sup>22</sup> Sur la voie de l'interprétation, cf. infra.

apparemment spécifiques de versements des prestations : condition de ressources, charge de familles et condition d'isolement finissent par se rejoindre lorsque les caisses cherchent à trop s'approcher de la réalité de la vie des allocataires. Certes, la charge d'enfant est aussi une prise en charge financière, les charges de familles sont aussi des prises en charge économiques, les ressources disponibles sont aussi corrélées au bénéfice de solidarités de proximité, qu'elles aient ou non un fondement légal. Mais l'organisation doit-elle pousser aussi loin ses investigations ou au contraire rester à un niveau de généralités des informations recherchées qui n'aboutisse pas à une confusion nécessaire des différents critères ?

La volonté des caisses et de leurs agents aboutit à une telle immersion dans la vie privée des allocataires qu'on parvient à apercevoir des questions relatives à la complexité des liens interpersonnels à travers l'analyse de leurs pratiques. La rénovation d'une distinction entre les différents critères d'intervention des CAF serait le moyen de limiter la tentation de l'organisation de connaître et de maîtriser toujours mieux la réalité de la vie des allocataires. Si certaines informations sont de celles qui doivent être intégrées dans un dossier allocataire, d'autres n'ont pas à être recherchées, au risque pour l'organisation de perdre en "réalisme". Cette analyse suppose manifestement une forme de renoncement de la part de l'organisation et/ou de ses agents : il faudrait en effet pouvoir faire le deuil d'une connaissance toujours plus approfondie de l'organisation familiale des allocataires.

## CHAPITRE II - LES DIFFÉRENTES MODALITÉS D'APUREMENT DE L'INDU

Travailler sur les modalités d'apurement de l'indu opposé à l'allocataire ne suppose pas résolue la question du bien-fondé de l'indu dont la CAF cherche le remboursement. Il s'agit là d'une question préalable souvent ignorée des pratiques. Mais indépendamment de cette question fondamentale, se pose également la question des modalités d'apurement de la dette constituée par les prestations indûment versées à l'allocataire. La dernière étape envisageable est le recours judiciaire. En-deçà du recours judiciaire, la caisse cherche à procéder de sa propre autorité au remboursement de la dette. Pour cela, elle dispose d'une arme puissante dès lors qu'elle se trouve être à la fois la créancière de l'indu et la débitrice de prestations : la tentation est forte de compenser le montant de l'indu sur le montant des prestations dues. La loi le prévoit d'ailleurs, mais d'une façon assez strictement limitée. Les limites introduites par la loi sont très régulièrement dépassées, que ce soit au titre de la technique dite des retenues sur prestations ou au titre de la technique dite des compensations.

### Question préalable : le bien-fondé de l'indu

La question préalable du bien-fondé de l'indu opposé à l'allocataire est à l'évidence fondamentale. Le mode de fonctionnement des caisses ne prévoit pourtant pas une remise en cause systématique ou même fréquente des indus : c'est au stade de la liquidation que l'indu est généré par le système informatique, et les liquidateurs ont rarement le temps de s'interroger sur ces indus. Le système MONA n'affiche d'ailleurs pas l'indu qu'il génère de sorte que le liquidateur n'a pas connaissance du principe et du montant de l'indu. Il peut seulement, s'il le veut bien et s'il en a le temps, demander au service vérification<sup>23</sup> ou au service expédition de bloquer la notification d'indu afin d'en prendre connaissance<sup>24</sup>.

Pourtant, il est apparu au cours des discussions que le service prestations est parfois supposé procéder à de telles vérifications. Cette affirmation de principe a vite été écartée par beaucoup :

#### Extraits :

- N : Jusqu'à quel point va-t-on vérifier que l'indu était bien justifié ? Est-ce que quand c'est un non-versement de prestations...

<sup>23</sup> Les indus et leur notification devraient faire l'objet d'une vérification systématique, mais l'automatisation du système écarte en fait cette vérification.

<sup>24</sup> Sur CRISTAL, la notification s'inscrit sur l'écran et le technicien décide si elle sera ou non lancée.



- **M** : Le contentieux qui reçoit des demandes de remise de dette pour la CRA doit relire les dossiers, regarder si c'est juste ou pas. Et le service Prestations doit mettre impérativement s'il s'agit d'une erreur de la Caisse, parce que si l'indu est justifié mais que c'est une erreur de la Caisse, il y a d'office 50% de remise de dette. Que ce soit des dossiers de demande de remise de dette ou en contestation, ou que ce soit pour les tribunaux, le service contentieux doit regarder les pièces que lui donne le service prestations. Il faut quand même que l'histoire se tienne, soit cohérente.

- **B** : D'accord, mais dans le dossier sous examen, le technicien qui s'est occupé du dossier pensait que c'était comme cela qu'il fallait faire, il ne t'aurait pas mis "erreur de la Caisse".

- **M** : Non, bien alors là...

- **A** : Tu n'aurais pas moyen de vérifier.

- **N** : D'accord. Moi ce que je voudrais savoir, en fait, c'est si dans ces services-là, lorsqu'il y a une demande de remise de dette et tout, est-ce que quelque part on revérifie ?

- **M** : Bien automatiquement.

- **G** : Et en amont, normalement, le service prestations vérifie quand même, avant d'adresser les indus.

- **N** : On vérifie tous les indus ?

- **G** : Je dis théoriquement... On fonctionne comme cela...

- **L** : Oui, oui mais pas dans ma caisse

- **G** : ... ce qui n'empêche pas le service contentieux d'arriver aussi à détecter des erreurs, malgré tout.

- **N** : Mais dans ce dossier, il demande une remise de dette, on va statuer sur une remise de dette alors que l'indu n'était pas dû. C'est là qu'il y a quelque chose qui ne va pas.

- **B** : dans votre caisse, avant vous le faisiez ? vous vérifiez ?

- **L** : Oui, cela passait par les agents de maîtrise pour vérifier les indus. Maintenant... ils sont envoyés systématiquement, même les gros, même...

Lors des débats du groupe du travail, il est apparu cependant un mécanisme de régulation a priori, encore qu'il ne porte pas directement sur le bien-fondé de l'indu : lorsque l'indu est d'un montant relativement élevé, les services s'assurent qu'il n'est pas le résultat d'une erreur de la CAF avant de le notifier. Si c'est le cas, la notification peut être personnalisée : la notification est portée à domicile par un contrôleur qui s'assure de la possibilité de l'allocataire de former une demande de remise de dette devant la CRA et qui l'y aide le cas échéant. Il ne s'agit donc pas d'une remise en cause du bien-fondé de l'indu, qui suppose une remise en cause du bien-fondé des décisions prises dans le dossier sous examen, mais de la prise en considération du fait que la caisse a pu être à l'origine d'une erreur de calcul des droits, par exemple en ne tenant pas compte en temps voulu d'une déclaration de l'allocataire.

#### Extraits

- **N** : Pour les indus de plus de 5.000, on avait aussi une procédure à part : on regardait si la Caisse n'était pas responsable (cela arrive), et si la Caisse avait fait une erreur, on allait porter l'indu personnellement à la famille pour lui donner des explications ... Et en même temps, on l'aidait au niveau de la CRA. Si elle n'avait pas la possibilité de faire elle-même sa lettre, on lui faisait un modèle de courrier.

- **A** : A notre CAF aussi.

- **M** : Chez nous aussi : quand il y a une erreur CAF, c'est l'agent de contrôle qui notifie tous les indus à partir de 5.000 francs, c'est lui qui va les porter.

- **N** : Avant, on portait même ceux dont l'allocataire était responsable. Après, quand on a eu la possibilité de marquer sur la notification "Suite à un contrôle il a

été... vous vivez maritalement...", on ne s'enquiquinait plus à le porter : l'allocataire savait très bien qu'ils nous avaient eus. On n'allait pas s'amuser à leur porter l'indu.

En dehors de ces hypothèses, c'est seulement "après-coup", alors que la notification de l'indu et les retenues sur prestations en cours sont déjà lancées, que le dossier pourra, éventuellement, être à nouveau examiné : il y faudra alors une contestation de l'allocataire, sous réserve que celle-ci ait des chances d'aboutir, l'organisation des caisses ne permettant pas toujours l'émergence d'une contestation utile<sup>25</sup> (c'est-à-dire ayant des chances d'aboutir un jour à la reconnaissance du bien-fondé de la réclamation de l'allocataire). La réalité du bien-fondé des indus est d'autant plus difficile à déterminer avec précision que l'organisation donne une place extrêmement limitée à la contestation et par là-même à la remise en cause de ses propres décisions.

A partir du moment où un indu est constitué, une procédure de remboursement est automatiquement mise en place. La solution la plus immédiatement accessible est la retenue des prestations toujours versées et cela jusqu'à extinction de la dette. Une autre forme de retenue, moins systématique et moins automatisée, est constituée par une compensation possible entre cette dette et un éventuel rappel de prestations dû par la caisse à l'allocataire. Les retenues sur prestations sont expressément limitées par les textes du Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale, même si les pratiques ne s'y conforment pas toujours (pas souvent ?). En outre, même si les textes du CSS n'y renvoient pas expressément, il semble que la technique dite de la compensation doive également être analysée comme une forme de retenue sur prestations. Si on admet cette analyse, il faut alors admettre que les limites imposées par le CSS sont également applicables aux compensations.

## **I - LES RETENUES SUR PRESTATIONS**

C'est la technique la plus facilement accessible : dès lors que l'allocataire a reçu des prestations indues, ces sommes seront déduites des prestations à venir qui restent dues. Les retenues ainsi opérées sur les prestations sont soumises à une double limite, quant à leur importance et quant à l'accord au moins tacite de l'allocataire sur le caractère indu des versements. Ces deux limites sont souvent écartées par les pratiques.

### **A - Le montant des retenues sur prestations ou la fixation d'un taux variable**

La limite quant au montant des retenues apportée par le CSS a été partiellement modifiée récemment et l'interprétation des textes issus de la réforme mérite quelques explications.

---

<sup>25</sup> Le terme contestation est employé ici dans son sens général. A l'intérieur des caisses, une contestation utile est une contestation qui aboutit devant la CRA. Les caisses sont plus ou moins exigeantes pour admettre qu'une réclamation de l'allocataire lance une telle procédure. Sur ces points, voir Le traitement des réclamations, infra.

A l'origine, l'article L 553-2 al. 2 prévoyait que les retenues permettant de récupérer l'indu de prestations sur les prestations à venir ne pouvaient pas "dépasser un montant déterminé" par décret, soit 20% selon l'article R. 553-2 CSS<sup>26</sup>.

Depuis la loi du 25 juillet 1994, l'article L 553-2 al. 2 prévoit que "dans des conditions définies par décret, les retenues [...] sont déterminées en fonction de la composition de la famille, de ses ressources, de ses charges de logement, des prestations servies par les organismes débiteurs de prestations familiales, à l'exception de celles précisées par décret", ce texte devant entrer en application "au fur et à mesure des possibilités de gestion [...] et au plus tard le 1er janvier 1998.

Pour l'heure, ce texte n'a pas fait l'objet d'un décret d'application et l'article R. 553-2 correspondant est resté inchangé. Il en résulte une discordance entre la loi et le règlement qui n'affecte pas gravement les pratiques : les caisses qui respectaient la limite de 20% semblent s'y tenir<sup>27</sup>, tandis que les caisses qui ne respectaient pas cette limite peuvent trouver une ébauche de justification dans le nouvel article L 553-2.

Manifestement, la discordance des textes ne gêne pas les caisses qui ont, de toute façon, leurs propres critères de règlement de l'indu et recourent à des solutions plus ou moins proches de la situation légale initiale ou de la solution légale actuelle. En revanche, cette discordance met les CAF en porte à faux : ou bien elles respectent les 20% et il leur sera reproché par l'organisation leur solde d'indu - le nouvel article L. L 553-2 légitime ce reproche. Ou bien elles tentent de personnaliser les remboursements mais leurs préoccupations gestionnaires ne leur autorisent pas une approche réellement personnalisée et elles créent des barèmes, qui prêtent également le flanc à la critique.

Ces critères peuvent être mis en œuvre directement par les techniciens des caisses, mais ils peuvent également être mis en œuvre par des instances instituées : certaines caisses ont créé une commission ad hoc, d'autres utilisent l'autorité de la CRA.

## **1. Les critères de décision**

Des discussions, il ressort que quatre critères président au choix du taux appliqué aux prestations en cours. Le critère légal est l'un deux, pas nécessairement le plus puissant : il se doit d'affronter un critère comptable, très exigeant, et un critère moral, omniprésent. Lorsqu'il est pris en considération, le critère social est souvent la préoccupation de la CRA, parfois celle de techniciens qui doivent alors faire preuve de volonté pour aboutir.

### **Le critère légal**

Le critère légal intervient parfois : certains imaginent mal que l'on puisse retenir plus de 20% des prestations en cours.

---

<sup>26</sup> R. 553-2 CSS : "L'organisme payeur qui a payé indûment des prestations familiales à l'allocataire est autorisé [...] à retenir 20 p.100 sur les prestations à venir".

<sup>27</sup> Parfois en modifiant légèrement cette limite. L'une des caisses sous examen s'est ainsi fixé un seuil de 25%.



### Extraits

- N : Nous, on n'a jamais fait de retenues de 100%, c'est clair. On ne retenait que 20%. Il a pu arriver que l'allocataire nous le demande, dans ces cas-là "OK", si effectivement elle ne touchait que des AF pour deux, si elle était d'accord. Mais on n'aurait jamais piqué 100% de nous-mêmes, c'est clair.
- A : Même quand il n'y a presque pas de prestations ? Si tu as un indu de 50.000 francs, tu ne vas pas retenir 20% de quelques francs ?
- N : Et qu'est-ce qui nous dit que l'on a le droit de faire autrement ?
- A : Il y a aussi les délais de remboursement. Tu ne vas pas être remboursé avec...
- N : Je suis désolée, moi je n'ai aucun texte qui me dit que je dois aller au-delà de 20%... Tant que l'on ne nous dira pas qu'il faut tenir compte de la situation réelle de l'intéressé, moi je trouve que c'est 20%, c'est la base. Si l'allocataire est d'accord pour rembourser plus OK.

Mais comme le montre aussi cet extrait, le critère comptable joue également un rôle important.

### Le critère comptable

Le critère légal est sérieusement devancé, dans d'autres caisses, par le critère comptable : il faut obtenir la répétition de l'indu dans des délais raisonnables, sinon dans les plus brefs délais possibles.

#### Extraits :

- M : Chez nous, les retenues effectuées sont de 20%, mais on a un minimum fixé à 300 francs : c'est minimum 300 francs, sinon 20%. Et lorsque les allocataires passent en demande de remise de dette, il arrive que la CRA, même s'il y a fraude manifeste, fixe des retenues inférieures à 20%, parce qu'ils s'aperçoivent que sinon, il ne reste pas grand chose à la famille pour vivre.
- C : Les retenues, ce n'est pas systématiquement 20%. Dans certains cas, on retient effectivement 100%, il n'y a pas de minimum vital, etc.... Pour nous, il faut que la dette soit résorbée dans des délais raisonnables : si vous avez une dette de 80.000 francs, vous n'allez pas la résorber à raison de 400 francs par mois. Donc c'est pris systématiquement, ou alors on voit des montants forfaitaires avec l'allocataire. S'il est vraiment de bonne foi, il peut y avoir un arrangement, sinon c'est carrément du 100%.
- B : Donc vous faites des retenues d'autant plus importantes que la dette est importante, parce qu'il ne faut pas que cela traîne sur des années ?
- C : Tout à fait. Voilà. Et si l'allocataire est de bonne foi, il peut y avoir un accord. Au lieu des retenues à 100%, on négocie sur un montant fixe, tant par mois, qui sera prélevé sur ses prestations.

### Le critère moral

A ce critère comptable, il faut ajouter une autre préoccupation, constante dans les caisses, celle de la fraude et de sa sanction : l'existence de l'indu est souvent considérée a priori comme le résultat d'une déclaration erronée, au sens large<sup>28</sup>. Il est donc communément admis que les retenues sont une forme de sanction de la fraude. Dans ces conditions, la situation sociale de l'allocataire et de sa famille passe au

<sup>28</sup>Sur le sens et la portée des termes utilisés autour de la notion de fraude, cf. infra.

second plan au profit de la nécessité de remboursement de sa dette par l'allocataire indélicat.

Cette logique est confortée par une confusion très répandue selon laquelle les fausses déclarations (intentionnelles ou non) seraient une justification légale pour passer outre à la limite des 20%. Il est en effet très commun pour tous les professionnels des CAF de considérer que les textes autorisent le prélèvement de la totalité des prestations en cas de fausse déclaration.

**Extraits :**

- **B :** Et là-dessus, on lui prend 4.400 francs, soit 3.500 francs sur ses prestations familiales et 900 francs sur l'APL. Donc il lui reste 2.515, 25 francs

- **I :** Je croyais que l'on n'avait pas le droit, que c'est 20% maximum, c'est largement dépassé là. On peut ?

- **D :** On peut en cas de fraude. Si, si, si.

- **I :** Ah vous pouvez 100 % ! Enfin nous pouvons...

Une relecture attentive des textes conduit à considérer que l'insaisissabilité des prestations est levée en cas de fausse déclaration ou de manoeuvre frauduleuse<sup>29</sup> A contrario, les prestations familiales peuvent être saisies au-delà de la limite instituée par l'article L 553-2 en cas de manoeuvre frauduleuse ou de fausse déclaration. Il faut alors s'interroger sur la signification du terme "saisies".

En effet, une saisie constitue la voie d'exécution d'un titre exécutoire, c'est-à-dire d'un titre conféré par l'autorité publique et autorisant l'exécution forcée d'une décision, y compris par voie de saisie. Or une CAF, ni administration publique, ni juge, ne saurait se donner un titre exécutoire. Lorsque la CAF se rembourse sur les prestations en cours, et de sa propre autorité, il s'agit de retenues, pas d'une saisie. En d'autres termes, la saisie qui fait suite à des manoeuvres frauduleuses ou à de fausses déclarations ne saurait être que la conséquence d'une décision judiciaire les constatant.

Ce raisonnement renvoie à la nécessité de préciser les compétences de chacun : les caisses sont-elles compétentes pour sanctionner la fraude, réelle ou supposée, ou doivent-elles laisser cette compétence à d'autres, et en particulier au pouvoir judiciaire ? Et si les caisses sont jugées compétentes, comment la sanction doit-elle naître ? peut-elle être constituée par la fixation d'un taux élevé de retenues sur les prestations en cours opérée indépendamment d'une interrogation sur le bien-fondé de l'indu et a fortiori sur la réalité de la fraude ? La sanction d'un allocataire par la fixation d'un taux élevé de retenues sur les prestations en cours est-elle envisageable dès lors que les prestations sont versées eu égard à la situation d'un groupe familial et qu'elles bénéficient à l'ensemble des personnes relevant de ce groupe ?

**Extraits :**

Discussion à partir d'un dossier API avec une fraude avérée sur la situation d'isolement d'une femme avec trois enfants à charge. A la suite d'un premier contrôle positif, un indu de 120 000 F est calculé et récupéré par retenues sur les

<sup>29</sup> art. L. 553-4 CSS : "Les prestations familiales sont (...) insaisissables sauf pour le recouvrement des prestations indûment versées à la suite d'une manoeuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration de l'allocataire (...)"

prestations en cours, constituées sur la base d'une nouvelle déclaration d'isolement. Sur près de 5.000 francs de prestations familiales (ASF, API, etc....) et 2.000 francs d'APL, la CAF retient au total 4.400 francs. Il lui reste donc 2.515 francs :

- I : Il n'y a pas le minimum vital, c'est bon. (sourire). C'est là que l'on est incohérent quand même, finalement. Je croyais que l'on n'avait pas le droit, que c'est 20% maximum, c'est largement dépassé là. On peut ?

- D : On peut en cas de fraude. Si, si, si.

- I : Je me pose une question de fond : quand on dit qu'on peut aller jusqu'à 80/100% du prélèvement sur les prestations, qu'est-ce que cela veut dire par rapport à la décision qui a été prise par l'État en 1989 sur le RMI et selon laquelle tout individu en France doit bénéficier d'un minimum vital ? Si on prélève 80 ou 100% de prestations, le minimum vital n'existe plus.

C'est vrai que l'on peut estimer une fraude, mais il y a des enfants à charge, et ces enfants doivent bénéficier d'un minimum pour vivre...

Je suis bien persuadée qu'à la CAF de ..., il y a des situations de fraude où la personne n'a pas le minimum vital, où il faut se bagarrer pour faire baisser le montant de prélèvement sur PF.

Il faut quand même savoir qu'un dossier de secours présenté devant le Département sera accepté : l'inspecteur de l'enfance calcule 25 francs par jour et par personne et donne un complément. Sur le plan humain, sur le plan des droits de l'enfant, il ne peut pas accepter qu'un gamin ait seulement 5 francs par jour.

- L : D'accord, on lui laisse le minimum, mais elle a fraudé. On devrait lui laisser le minimum, mais faire les procédures, porter plainte. A partir du moment où l'on applique nos droits CAF, on devrait être dans cette logique...

### **Le critère social**

La situation sociale de l'allocataire et de sa famille n'est pas un critère de décision lorsque les retenues sur prestations sont opérées directement par les techniciens : ceux-ci n'ont pas les moyens matériels de procéder à une appréciation individualisée de la situation.

Tout au plus faut-il noter que les services d'aide sociale prendront le relais : le service social de la caisse peut plaider pour une diminution des retenues prévues tandis que l'aide sociale à l'enfance pourra verser une aide à la famille afin de compenser des retenues sur prestations qui mettent en péril l'économie familiale. Ce relais s'impose avec d'autant plus de force que raisonner en pourcentage des prestations versées, sans distinction, est nécessairement plus pénalisant pour les allocataires les plus démunis, c'est-à-dire ceux pour lesquels la part relative des prestations dans leurs ressources est plus importante.

La prise en considération de la situation sociale de la famille n'est donc pas envisagée pour les dossiers "tout venant", dans un premier temps, sauf à compter sur les décisions personnelles des agents. Elle peut ou pourrait l'être lorsque les modalités de remboursement de l'indu sont examinées en tant que telles, par une commission prévue à cet effet.

### **2. Les auteurs de la décision**

Lorsque l'indu est géré par le système informatique, il est ensuite automatiquement notifié à l'allocataire. Les modalités de remboursement sont alors là aussi



automatiques, bien que parfois différentes d'une caisse à l'autre. A ce stade, aucune marge de manœuvre n'est consentie aux liquidateurs, à moins qu'ils parviennent à la créer. C'est surtout quand d'autres deviennent les auteurs de la décision qu'une marge de manœuvre est réintroduite. Ou plus exactement lorsque les modalités de remboursement de l'indu font l'objet d'une décision, ce qui n'est pas le cas général du fait de l'automatisation du système.

Cette prise de décision réintroduit une marge de manœuvre : elle permet aux acteurs d'envisager plusieurs modalités possibles de remboursement (ce qui ne signifie évidemment pas que ces différences soient juridiquement admissibles).

La décision de fixer les modalités de remboursement de l'indu peut être le fait d'un agent déterminé. Elle peut également être le fait d'une commission créée à cet effet.. Elle peut enfin être le fait de la CRA lorsque celle-ci est saisie à la suite d'une réclamation de l'allocataire contre l'indu qui lui est opposé.

### **L'exemple d'un agent déterminé**

Il est possible qu'un technicien souhaite voir diminuer les retenues sur prestations, retenues en principe automatiquement générées par le système. Il peut alors convenir d'une solution avec l'allocataire, en particulier lors d'une rencontre à l'accueil de la CAF. Mais sa démarche est une démarche toute personnelle qui perturbe le fonctionnement commun des services, et il devra négocier avec le service vérifications les modalités qu'il entend donner à ces retenues.

#### **Extraits :**

- N : Il nous arrivait de retenir 20% et que l'allocataire nous dise "ma situation est difficile". Alors à l'accueil : "bon allez, vous vous engagez à rembourser 100 francs seulement", et puis de passer un peu en-dessous des 20%. Mais après on se fait appeler "Arthur" par l'agence comptable... On se faisait disputer même quand on prenait 50 francs.

### **L'exemple d'une "commission indu"**

La constitution d'une "commission indu" relève de l'organisation interne aux caisses : elle est chargée d'examiner les modalités de remboursement des indus d'un montant élevé. Dans le cas rapporté ici, il s'agit essentiellement de déterminer un plan d'apurement de la dette, indépendamment de la question de la fraude ou même de la question du bien-fondé de l'indu. La question sociale peut y être soulevée, mais l'appréciation de la situation y reste extrêmement subjective.

#### **Extraits :**

- A : dans cette caisse il y a une Commission qui étudie les indus de plus de 5.000 F. Elle réunit le chef des prestations, l'agent comptable et le contentieux... ils ne sont pas toujours très "social" et ils ne veulent pas qu'une assistante sociale participe à cette Commission. Ils décident des retenues, du plan de remboursement. Il arrive qu'il y ait des retenues à 100%. Les allocations pour deux par exemple, 600 francs, ils retiendront les 100%. Mais si c'est une dame qui touche l'API, on ne va pas lui retenir 100%.

En deçà de 5000 F, c'est le service qui fixe les retenues, à 25% , et s'ils vont en Commission de Recours Amiable, c'est la Commission qui décide. Elle peut fixer

autre chose que 25%, suivant le montant... ils regardent surtout le montant de la dette et puis le délai de remboursement, pas trop la situation sociale. Cette Commission décide uniquement des modalités de remboursement. C'est le directeur qui décide s'il y a fraude.

La commission fraude pourrait également être chargée de s'interroger a priori sur le bien-fondé des indus, au moins à partir d'un certain montant, même si ce n'est pas le cas dans cet exemple. Il n'est pas certain que ce soit une bonne solution, mais ce serait en tout cas le moyen de pallier l'automatisme de traitement des dossiers en réintroduisant la nécessité de prendre une décision.

Une autre commission est en principe chargée d'examiner le bien-fondé des indus, c'est la CRA, lorsqu'elle est saisie d'un recours en contestation, c'est-à-dire a posteriori. Mais on sait que cette CRA n'a pas toujours les moyens matériels de travailler<sup>30</sup>. On sait également que le désaccord d'un allocataire avec un indu qui lui est opposé ne se résout pas nécessairement en une contestation utile, encore moins en une contestation au fond. Dans ces conditions, le risque de double emploi d'une commission indu qui s'interrogerait sur le bien-fondé de l'indu avec la CRA est bien limité. Mais peut-être serait-il plus satisfaisant de rénover l'existant en donnant à la CRA les moyens formels (ouvrir la contestation aux allocataires) et substantiels (donner aux membres de la CRA les moyens en temps et en informations) d'assumer ses fonctions. Sans doute tous les dossiers ne feraient-ils pas l'objet d'un passage en CRA, puisqu'il y faut une contestation, mais l'examen d'un nombre significatif de dossiers aurait sans aucun doute des "effets retour" sur les pratiques internes, de même qu'auraient des "effets retour" les éventuelles décisions TASS prises sur contestations maintenues.

### **Le rôle possible de la CRA en cas de contestation**

Indépendamment de la question du bien-fondé de l'indu, la CRA peut avoir à jouer un rôle sur la détermination des modalités de remboursement imposées à l'allocataire. Sur certains sites, la CRA se reconnaît en effet le pouvoir de fixer ces modalités en même temps qu'elle statue sur les demandes de remise de dette. Ce peut également être le moyen pour elle de pallier l'interdiction qui lui est faite d'accorder une remise de dette en cas de fraude : à la place de la remise de dette, un étalement de la dette pourra être accordé. La CRA peut enfin se reconnaître le pouvoir de prévoir l'étalement de la dette lorsqu'elle rejette une contestation au fond.

#### **Extraits**

- M : Quand il y a une contestation avec un indu à la clef, normalement c'est la CRA qui fixe les modalités de retenues.
- H : Ça dépend des CRA.
- M : Dans ma caisse, on a un minimum de retenues fixé à 300 francs. Donc c'est minimum 300 francs, sinon 20%. Lorsque les allocataires ne contestent pas l'indu, souvent ils passent en demande de remise de dette. Quand la CRA examine la demande de remise de dette, même s'il y a fraude manifeste, les administrateurs fixent des retenues inférieures à 20%, parce qu'ils s'aperçoivent que sinon, il ne reste pas grand chose à la famille pour vivre.

---

<sup>30</sup> Voir *Enfant à charge et parent isolé*, ou les difficultés de mise en oeuvre des critères de fait, CNAF, 1996.

- B : Chez vous, c'est la CRA qui fixe le pourcentage des retenues ? Plutôt que de remettre une dette, ils peuvent décider d'étaler la dette ?
- N : Oui, c'est cela.
- H : On ne peut pas faire de remise de dette sur un dossier de fraude !
- M : Ils n'ont pas le droit de remettre la dette. Mais ils fixent les retenues quand même, ils fixent les modalités de remboursement. Et en contestation, par exemple en vie maritale, ils statuent sur le fond du dossier et ils fixent aussi les retenues, et là, je crois que tu as raison, je ne suis pas sûr qu'ils aient le droit de le faire.
- B : C'est-à-dire qu'à chaque fois que la CRA prend une décision qui va entraîner un remboursement d'indu, elle fixe les retenues à venir ?
- M : Oui, et je ne les ai jamais vus fixer des retenues égales à 20% pour des dossiers de fraude, jamais. C'est toujours inférieur, en fonction de ce qu'il reste à la famille. Les assistantes sociales le savent : quand il y a un dossier de fraude, elles le passent en demande de remise de dette. Elles savent très bien qu'il va y avoir un rejet, mais que les administrateurs calment le jeu avec les modalités de remboursement.
- H : Les fraudes sont mieux traitées que les autres allocataires !
- N : Oui, c'est vrai.
- K : C'est incroyable !
- N : Chez nous, lorsque les allocataires demandent à passer en CRA et que c'est une fraude, pour la CRA, c'était un refus et il n'y avait pas d'étalement de la dette. Par contre, en l'absence de fraude, il était courant que la CRA donne des modalités de remboursement. Sur un indu de 5.000 par exemple : "vous le ramenez à 2.500 et vous étalez sur 10 mois". Remise de dette plus étalement.
- H : C'est une procédure de remise de dette et non de contestation.
- N : Oui, ils faisaient beaucoup cela. Et d'abord, il n'y avait pas de contestation, chez nous, ils ne contestaient jamais nos allocataires. C'était des remises de dettes... c'est une question d'information des allocataires.

### **La place des comptables et de leur responsabilité personnelle**

L'un des arguments utilisés pour justifier la sévérité des caisses à l'égard de leurs allocataires dans les procédures de répétition de l'indu est celui de la responsabilité personnelle du comptable et de ses fondés de pouvoir en cas de mauvais fonctionnement de l'organisme.

Il est vrai que les comptables des CAF sont soumis à une responsabilité personnelle sur leurs deniers propres, comparable à celle des comptables publics.

Il est vrai également que, pour assumer cette responsabilité, les comptables ont un pouvoir de décision propre, sous réserve d'une intervention écrite de leur directeur qui les libérerait ainsi d'une éventuelle mise en jeu de leur responsabilité.

Il n'en reste pas moins qu'il est inimaginable que la responsabilité personnelle des comptables puisse être effectivement engagée pour avoir procédé à des retenues dans les limites que leur impose la loi, y compris si ces limites aboutissent à un taux de recouvrement plus faible qu'une stricte appréciation financière pourrait le suggérer. La logique de fonctionnement des CAF n'est pas une logique purement financière, et l'incitation qui est faite auprès des agents de rechercher une plus grande "efficacité" ne saurait prévaloir sur l'application de textes en vigueur. L'argument juridique permet au contraire de fonder le refus d'une logique strictement économique.



## **B - Les retenues sur prestations et la possible opposition de l'allocataire**

Article L. 553-2 CSS : Tout paiement indu de prestations familiales peut, *sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le caractère indu*, être récupéré par retenues...

La deuxième limite fixée par les textes de Code de la sécurité sociale aux retenues sur prestations en cours est l'absence d'opposition de l'allocataire sur le fond : aucune retenue n'est possible si l'allocataire conteste le caractère indu des versements. Cette limite s'impose si l'on considère que les CAF sont sans doute la seule autorité de droit privé à détenir le pouvoir de se rendre justice à elle-même à partir de leur propre décision.

Les CAF laissent une place pour le moins marginale à la contestation de l'allocataire. En règle générale, la contestation de l'allocataire n'a aucune conséquence sur les retenues opérées dès que l'indu a été repéré, avant même que l'allocataire n'en soit informé. L'opposition de l'allocataire est donc sans incidence, à tel point que les caisses ne prévoient plus de lui donner les moyens de formuler son éventuelle opposition.

### **1. La disparition du rôle légalement confié à l'allocataire**

Une éventuelle opposition de l'allocataire aux retenues opérées sur ses prestations est "hors sujet". Il lui sera simplement répondu que la décision de la caisse s'impose et qu'il peut toujours contester l'indu : il sera possible, par la suite, de rembourser les sommes retenues si la CRA, ou le juge, devait donner tort à la caisse.

#### **Extraits :**

- B : Personne n'attend les délais de recours, ou personne ne demande l'avis de l'allocataire avant de faire des retenues ?
- N : Ah on a..., moi je n'ai jamais eu ça moi. Ah non, jamais.
- A : Souvent c'est déjà retenu avant qu'ils aient la notification. Ils n'ont même pas les moyens de protester.
- I : Ah oui souvent oui.
- M : Mais j'ai déjà entendu au TASS que le recours est suspensif : normalement, tu ne peux pas récupérer pendant le recours.
- H : Oui, mais on sait bien que les indus mettent un an pour arriver au TASS, ou 6/8 mois, et pendant ce temps-là on verse les PF à 100 %.... pour les dossiers de fraude, c'est ce qu'on faisait, on ne recouvrait rien avant. Et maintenant, on se limite à 20 % pendant le délai de la procédure.
- [...]
- B : Je connais une Caisse dans laquelle on tient toujours compte de cette règle : on notifie un indu à l'allocataire, on lui dit, "on va retenir tant sur vos prestations à venir", et on attend l'expiration du délai de saisine de la CRA pour procéder effectivement à ces retenues. Et s'il ne saisit pas la CRA, cela veut dire qu'il est tacitement d'accord.
- A : Théoriquement, on devrait respecter ce délai. Dans le temps, on le respectait. Avec le nouveau système...
- L : Oui, dans le temps, oui.
- I : Voilà.
- B : Le nouveau système ? c'est-à-dire ?
- N : Bien c'est-à-dire que... Et vogue la galère, hein !!!
- D : Ils font comme ils veulent hein.

## **2. La disparition des moyens d'intervention de l'allocataire**

La possible opposition de l'allocataire est à ce point passée sous silence que les moyens de son intervention sont occultés : l'allocataire n'est pas nécessairement informé des retenues décidées avant même qu'elles soient effectivement opérées sur les versements qu'il reçoit. Ensuite, serait-il informé, la caisse ne lui laisse que rarement les délais requis pour saisir la CRA d'une contestation. Enfin, parce qu'aurait-il l'intention de saisir la CRA d'une contestation, encore faut-il qu'il puisse choisir entre une contestation au fond par opposition à une demande de remise de dette.

### **1. Des délais pour savoir**

Le principe et le montant de l'indu doivent faire l'objet d'une notification à l'allocataire. Il arrive fréquemment que cette notification lui parvienne alors que les retenues sur prestations en cours sont déjà mises en place : il prendra connaissance des retenues en constatant la diminution des prestations reçues de la CAF.

#### **Extraits :**

- B : Et si vous avez un allocataire qui écrit en disant "je suis contre ces 20%" ?
- A : Souvent c'est déjà retenu avant qu'ils aient la notif. Ils n'ont même pas les moyens de protester.
- I : Ah oui souvent oui.

Ce mécanisme met à la charge de l'allocataire les frais des délais de procédure : s'il proteste, il s'agira pour lui de demander la disparition de ces retenues, déjà acquises, et qui vont courir pendant tout le délai que prendra l'aboutissement éventuel de sa réclamation. Si l'indu est modeste, il sera entièrement récupéré avant même l'écoulement de ce délai, les retenues disparaîtront et la réclamation perdra de son intérêt<sup>31</sup>.

### **2. Des délais pour agir**

Si l'on admet que l'allocataire est informé en temps utile, avant le début des retenues, il conserve donc la faculté de s'opposer au déclenchement des retenues en arguant du mal-fondé de l'indu de prestations. Les textes lui donnent alors un délai de deux mois<sup>32</sup> pour agir. En toute rigueur juridique, ce délai suppose de ne pas mettre les retenues en œuvre : il faut d'abord que la caisse s'assure qu'il n'y a pas de contestation, et elle n'aura cette assurance qu'à l'issue du délai de deux mois au-delà duquel la possibilité de réclamer est éteinte.

En fait, le plus souvent, les retenues sont enclenchées sans attendre l'écoulement du délai de deux mois. Les conséquences sont comparables à l'hypothèse d'absence de délai pour savoir : l'allocataire assume la charge des frais des délais de procédure et sa

---

<sup>31</sup>Sauf à imaginer que l'allocataire souhaite obtenir un rappel des retenues contestées, mais il lui faudra alors démontrer le mal-fondé de l'indu par un recours judiciaire, ce qui constitue une procédure beaucoup plus lourde.

<sup>32</sup> Article R. 142-1 CSS.

réclamation deviendra sans objet si la répétition de l'indu est terminée avant même l'aboutissement de sa demande.

**Extraits :**

- **B :** Le texte dit que l'on peut retenir jusqu'à 20% seulement si les allocataires sont d'accord. Et donc que si les allocataires ne sont pas d'accord, on ne peut rien retenir. Qu'en est-il si vous avez un allocataire qui écrit en disant "je suis contre ces 20%" ?
- **N :** On lui répond "c'est comme cela, et pas autrement".
- **B :** Personne n'attend les délais de recours, ou personne ne demande l'avis de l'allocataire avant de faire des retenues ?
- **N :** Ah on a..., moi je n'ai jamais eu ça moi. Ah non, on n'a jamais.
- **M :** Mais j'ai déjà entendu au TASS que le recours est suspensif : normalement, tu ne peux pas récupérer pendant le recours.
- **H :** Oui, mais on sait bien que les indus mettent un an pour arriver au TASS, ou 6/8 mois, et pendant ce temps-là on verse les PF à 100%.... pour les dossiers de fraude, c'est ce qu'on faisait, on ne recouvrait rien avant. Et maintenant, on se limite à 20% pendant le délai de la procédure.

**Extraits :**

- **A :** Non mais le recours est suspensif aussi hein !
- **B :** Juridiquement, le recours est toujours suspensif, mais dans des caisses, les retenues sur prestations ne sont pas toujours suspensives ?
- **C :** Normalement...
- **G :** On devrait, si.
- **L :** Si, quand il y a une demande de...
- **M :** Normalement on gèle la créance ?
- **G :** Ah oui, oui, oui, à partir de la demande.
- **N :** A partir de l'arrivée de la manifestation, on doit suspendre les...
- **A :** Sauf si tout a déjà été retenu, avant qu'ils aient la notification.
- **M :** Ah bien cela arrive ça.
- **G :** Ce sont des compensations immédiates<sup>33</sup>.

### 3. Des moyens pour agir

Si l'on admet que l'allocataire a été informé en temps utile, si on admet également que le délai de recours est suspensif, ou si on admet que l'allocataire forme un recours alors que les retenues sont déjà enclenchées, le choix des moyens pour agir est alors fondamental. Juridiquement, l'opposition de l'allocataire aux retenues en cours n'est recevable que s'il conteste le bien-fondé de l'indu. En terme de contestation, il faut donc qu'il forme une contestation au fond devant la CRA. En revanche, une demande de remise de dette n'impose pas à la caisse de surseoir aux retenues. Or on sait que les allocataires font beaucoup plus souvent une demande de remise de dette qu'une contestation au fond, pour la simple raison qu'ils ne maîtrisent pas cette distinction : ils parent au plus pressé en demandant que les retenues soient diminuées. De toute façon, les caisses ne distinguent pas là où, pour une fois, la loi le leur permettrait : elles suspendent les retenues en cours dès lors que l'allocataire saisit la CRA, qu'il s'agisse d'une contestation au fond ou d'une demande de remise de dette ou, si elles

---

<sup>33</sup> Sur ce point, voir infra.



maintiennent les retenues, elles les maintiennent que l'allocataire ait formé une contestation au fond ou une demande de remise de dette.

Et d'ailleurs, maîtriseraient-ils cette distinction qu'ils pourraient encore préférer une remise de dette à une contestation au fond : d'abord parce que leur contestation au fond n'entraînera pas la suspension des retenues, ce qui devrait être, ensuite, parce que leurs difficultés sociales peuvent les contraindre à faire le choix du moindre mal et "couper la poire en deux", alors qu'un recours au fond est beaucoup plus aléatoire enfin parce que le délai de prise de décision de la CRA est parfois plus court sur une demande de remise de dette que sur une contestation au fond.

**Extraits :**

- N : Pour l'allocataire, le recours, cela va être oui ou non. Point à la ligne. Et si c'est non, il faut que tu rembourses tout de suite. Dans la tête de l'allocataire "remise de dette", c'est : "j'ai peut-être une chance d'avoir une réduction de ma dette". On coupe la poire en deux.

- F : Voilà.

- A : Ils peuvent la faire après, la demande de remise de dette.

- N : Oui, mais mets toi dans la tête de l'allocataire, il ne pense pas ça lui, ce qu'il voit c'est tout de suite ce qu'il touche.

- L : Oui, s'il a 3.000 francs par mois, il se dit "si on me prend encore 500 francs, si je peux l'éviter..."

## **II - LA TECHNIQUE DE LA COMPENSATION**

La technique dite de la compensation renvoie en fait à deux hypothèses distinctes.

Il peut s'agir d'une compensation opérée d'une façon générale entre la dette d'indu et la dette de prestations. Dans cette perspective, les retenues sur prestations en cours constituent une forme de compensation. Mais une autre forme de retenue, moins systématique et moins automatisée, est constituée par une compensation possible entre la dette d'indu et un éventuel rappel de prestations dû par la caisse à l'allocataire. C'est ce que les praticiens nomment la "compensation immédiate".

Il peut s'agir ensuite d'une compensation opérée entre les différentes prestations dues par les CAF : à partir du moment où la compensation est admise entre la dette d'indu et la dette de prestations, il reste à opérer un choix entre les différentes prestations dues par la CAF sur lesquelles pourra s'opérer cette compensation. En d'autres termes, un indu d'AF peut-il être compensé sur un droit à l'AL, un indu d'API peut-il être compensé sur un droit au RMI, un indu d'AL peut-il être compensé sur un droit à l'APL ? Si la règle de droit s'oppose à certaines figures, elle peut aussi apporter des solutions innovantes.

### **A - La "compensation immédiate"**

**Extraits :**

- B : Lorsque les dossiers ne passent pas en CRA, est-ce qu'il y a des retenues supérieures à 20% du service prestations ? Eventuellement sur la totalité ou presque ?

- M : Je ne crois pas. Des retenues supérieures à 20%, moi je n'en ai jamais vu. Mais il y a parfois des rappels qui sont piqués en totalité...

- K : Ah bien oui !
- N : Oui.
- G : Ce sont des compensations immédiates.

L'hypothèse est la suivante : le système a généré dans le même temps un indu pour une ou plusieurs prestations, et un rappel pour une ou plusieurs prestations. Plutôt que de traiter séparément les deux sommes, la dette d'indu va être déduite de la créance des prestations et ne sera versé à l'allocataire, le cas échéant, que le rappel résiduel.

La situation est d'autant plus fréquente que le versement des prestations est souvent totalement suspendu pendant des opérations de contrôle de situation, dans l'attente du résultat du contrôle<sup>34</sup>. A la fin de la procédure de contrôle, et même si celui-ci aboutit au calcul d'un indu, la caisse devra nécessairement procéder au rappel des prestations suspendues, cette fois calculées sur la base de la situation constatée au cours du contrôle. La compensation sera alors opérée sur la totalité du rappel, sans se préoccuper de la limite de 20% ou de tout autre limite. Au cours du contrôle, l'allocataire pourra ne recevoir aucune prestation, à l'issue du contrôle, le rappel pourra être effacé en totalité par compensation.

Bien que cette opération ne réponde pas expressément à la lettre de l'article L 553-2 CSS, qui vise les *retenues*, elle relève de la même démarche : qu'il s'agisse d'une retenue opérée en une seule fois sur le montant d'un rappel ou de retenues échelonnées sur les prestations en cours, elles doivent (ou devraient), en l'état du droit, être soumises aux mêmes limites. Non seulement la retenue doit être opérée ou bien en-deçà de la limite de 20%, ou bien au regard de la situation sociale de la famille (version loi du 25 juillet 1994), mais aussi elle ne doit être opérée qu'à l'expiration d'un délai de recours préalablement mis à la disposition de l'allocataire à compter d'une notification du montant de la dette qui lui est attribuée.

Cette technique de la compensation immédiate a une autre vertu (du point de vue des caisses) : si l'allocataire forme une demande de remise de dette, la demande pourra être formée seulement sur la somme résiduelle de l'indu, déduction faite du montant du rappel déjà déduit. Il en résulte que la remise de dette, portant sur une somme initiale plus faible, sera d'un montant plus faible, et surtout qu'il n'y a aucun risque (aucune chance !) que l'indu, déduction faite de la remise de dette, se trouve d'un montant inférieur au montant du rappel. Dans ce cas de figure, il n'y a jamais lieu à un reversement de la CAF à l'allocataire parce que l'indu serait d'un montant définitif dorénavant inférieur au montant du rappel.

#### Extraits :

- N : Il y a quelque chose qui me choque. Exemple : un allocataire a un indu de 5.000 F et il demande une remise de dette. L'indu est justifié mais il demande une remise de dette. Comme on regarde le droit, souvent, il arrive qu'on réalise qu'elle pouvait retoucher quelque chose, un rappel. Et bien la demande de remise ne portait que sur ... ça paraît logique quelque part...
- B : Si la CRA devait remettre 50% des 5.000 F, il ne restait rien à payer...
- M : Oui, mais si c'est la compensation de droits...

<sup>34</sup>Ce qui est là encore le moyen de transférer sur l'allocataire la charge des frais des délais de procédure, alors qu'à partir du moment où la caisse verse des prestations, elle doit détenir la preuve d'un fait nouveau pour mettre un terme aux versements.

- N : Exactement. Et la personne avait touché normalement ses prestations, 3.000 francs, elle les aurait bien eus, et on aurait bien passé les 5.000 en remise de dette, et cela aurait peut-être fait de 20%, 50% de remise. Je trouve que ce n'était pas logique.

- G : Il faut décaler les traitements<sup>35</sup>.

C'est bien l'absence de respect du caractère suspensif des délais de recours qui permet cette manipulation : si l'allocataire saisissait la CRA au cours d'un délai réellement suspensif, la compensation n'aurait pas encore eu lieu et la CRA déciderait nécessairement de la remise de dette au regard de la totalité de l'indu initial. Cette "précipitation" dans le traitement des dossiers est parfois corrigée, mais seulement si l'allocataire la perçoit et la conteste.

#### Extraits :

- F : Dans ma caisse, si on réclame par exemple 5.000 F d'indu pour une prestation, qu'on a fait une régularisation de son dossier rapidement, sans donner le temps à l'allocataire de réagir, et qu'il s'ensuit un rappel pour une autre prestation, que ce rappel est venu compenser une partie de l'indu, alors dans ce cas-là, quand même, si l'allocataire réclame, s'il réclame, hein, on l'adresse au service contentieux [en CRA] et à ce moment-là, on a même vu des versements de droits [sur le montant du rappel].

### B - La compensation horizontale

Une autre forme de compensation, compensation horizontale, est celle qui consiste à compenser l'indu constitué sur une ou plusieurs prestations par des retenues opérées sur une ou plusieurs autres prestations en cours.

Les pratiques recourent souvent à ce type de compensation, en tout cas avec l'APL, et admettent une compensation entre une dette de PF et une dette d'APL, dans un sens ou dans l'autre. L'indépendance du RMI est semble-t-il plus affirmée à l'égard du pouvoir de gestion des CAF : la compensation entre une dette de PF et une créance de RMI, ou inversement, ne semble pas être une pratique des caisses sous examen.

#### Extraits :

- B : Donc il n'y a jamais de confusion entre les retenues sur le RMI et les retenues sur les PF ? J'avais vu ça dans d'autres Caisses sur l'APL.

- N : Sur le RMI, non. Sur l'APL, normalement, on ne peut pas, mais on se fait quand même le plaisir de temps en temps de récupérer sur d'autres prestations. On se fait plaisir en accord avec l'allocataire.

- X : Oh !

- N : Ah oui tout à fait ! Il y a des allocataires qui souhaitent que l'on retienne. J'ai déjà vu des allocataires nous dire "vous ne pouvez me retenir les prestations sur l'APL".

---

<sup>35</sup> Dans le temps : la compensation est générée automatiquement par le système informatique. Si le technicien veut l'éviter, il doit veiller à ne pas introduire les informations susceptibles de générer un indu avant que les informations susceptibles de générer un rappel aient produit leurs effets, ou inversement. Encore que certains vérificateurs annulent ce décalage dans le temps et réintroduisent la proximité temporelle afin de permettre au système de pratiquer une compensation immédiate.



- **H** : Il faut reconnaître que l'on n'est pas crédible si on engage une procédure pour recouvrer l'APL alors que l'on verse des prestations familiales ou l'inverse [...]

- **B** : Peut-être, mais juridiquement, c'est complètement fondé : ce sont deux caisses différentes, deux juges différents... c'est exactement comme si on vous disait "retenez donc les prestations familiales, vous vous rembourserez du RMI".

- **H** : A part que des fois l'AL se transforme en APL. Allez expliquer cela ! L'allocataire n'est même pas au courant. Vous faites un indu, mais par contre vous n'avez pas le droit de repiquer ce que vous versiez à tort.

- **N** : Nous on le faisait quand on avait des dossiers avec du conventionnement avec effet rétroactif. On prenait l'indu d'AL et on le portait sur la créance de l'APL. Cela arrange même l'allocataire ! Cela ne l'amuse pas de faire un prélèvement de 200 F ou de venir tous les mois nous apporter un chèque. Des fois, des allocataires le veulent, c'est plus simple pour eux.

## **1. La place du droit écrit**

La compensation horizontale est sans difficulté entre prestations de même nature, c'est-à-dire entre les différentes prestations familiales. Elle est expressément visée par l'article L 553-2 CSS : ce texte comme cette partie du CSS régissent l'ensemble des prestations familiales.

Mais a contrario, ce texte ne concerne pas les prestations non familiales versées par les CAF et la compensation horizontale est juridiquement exclue entre des prestations de nature différente versées par les CAF, soit les prestations familiales d'une part, l'APL d'autre part, le RMI de dernière part. Les caisses ne peuvent pas se fonder sur ce texte pour justifier des retenues sur APL ou RMI, qu'il s'agisse de compenser un indu issu du versement d'autres prestations ou qu'il s'agisse d'ailleurs de compenser un indu issu respectivement de l'APL ou du RMI. Il faut alors se référer aux textes qui régissent tant l'APL et le RMI, sans pouvoir prétendre leur appliquer des textes propres aux PF.

## **2. Le rôle de la convention ?**

La séparation instituée entre ces différents champs est parfois remise en cause par les allocataires eux-mêmes, qui trouveraient plus facile que la caisse "se serve" et règle ainsi la coexistence d'une créance et d'une dette. Si les textes interdisent une telle compensation, ils ne sont pas pour autant des textes d'ordre public, et une convention entre les parties devraient pouvoir y déroger.

### **Extraits :**

- **M** : Je me suis fait incendier il n'y a pas longtemps par une nana qui avait le RMI et un indu de PF. Elle criait "Pourquoi vous ne voulez pas me prendre sur mon RMI, je vous l'ai déjà dit 100 fois. Prenez-moi 100 francs...". Je lui ai dit "je ne peux pas", je n'ai pas le droit.

- **B** : Vous pouvez peut-être lui faire signer un papier comme quoi elle vous y autorise ? Vous n'avez pas l'autorité de vous servir sur le RMI, mais si le bénéficiaire du RMI vous y autorise... c'est peut-être plus compliqué, parce que cela instaure des relations contractuelles. Mais juridiquement ce n'est pas exclu.

- **D** : C'est illégal.

- **N** : Bien logiquement, on doit nous le rejeter, ce n'est pas valable.

- **M** : Je ne crois pas que l'agent comptable accepterait.

- N : C'est vrai que à la CNAF, ils y réfléchissent, parce qu'ils savent bien que de toute façon, on perd de l'argent parfois.
- H : Ça fait un moment qu'ils réfléchissent ! La CNAF, il y a longtemps qu'elle a donné ses conclusions, c'est au Ministère que c'est bloqué.

On peut s'interroger sur une telle hésitation à l'introduction d'une convention dans le mode de fonctionnement des caisses : il ne serait pas révolutionnaire d'admettre que les caisses ont le pouvoir de signer une convention ayant un effet tout à fait limité et par lequel un allocataire les autoriserait à prélever sur ses prestations en cours une retenue permettant de rembourser un indu constitué à partir d'une prestation d'une autre nature. La difficulté serait plutôt de savoir *qui* est habilité à signer une telle convention. La CAF, comme organisme gestionnaire et de l'APL et du RMI, dispose-t-elle de ce pouvoir ? S'agissant du RMI, ses pouvoirs sont relativement limités, puisque l'indu de RMI relève du TPG s'agissant de l'action en paiement, encore que la convention envisagée ne constituerait pas une action comminatoire. En revanche, la caisse est habilitée à agir en paiement au titre de l'APL, même si c'est devant d'autres instances que pour les PF (SDAPL, TA). Dans ces conditions, pourquoi la CAF ne pourrait-elle pas signer de telles conventions ?

## Conclusion

Les recours judiciaires de la CAF sont toujours subsidiaires à ces différentes procédures. Ils interviennent lorsque l'allocataire ne perçoit plus de prestation, aucune retenue n'étant alors possible ou lorsque les retenues ne permettent pas à la CAF d'obtenir remboursement dans ce qu'elle estime être un délai raisonnable : l'obtention d'un titre exécutoire lui permettra une saisie des fonds de son débiteur et un remboursement en une seule opération (sous la réserve importante de la solvabilité du débiteur).

Ce n'est donc que subsidiairement que le bien-fondé de l'indu pourra (ou pourrait) être remis en cause : le recours judiciaire donne au juge l'occasion de s'interroger sur le fond du dossier avant de procéder à la délivrance d'un titre exécutoire. Même à ce stade, l'examen au fond du dossier est souvent défaillant, eu égard d'une part aux modes de fonctionnement de la juridiction, d'autre part à la complexité des dispositions applicables qui aboutissent à ce que seuls les professionnels des caisses les maîtrisent. Mais le passage du dossier en service contentieux peut en soi être le moyen d'un nouvel examen du dossier par des agents ayant une autre approche que les autres professionnels des CAF. L'outil juridique leur donne un œil critique, que l'organisation de leur caisse leur donne ou pas les moyens d'utiliser.

Dans ces deux hypothèses, les dossiers susceptibles de faire l'objet d'un nouvel examen sont par hypothèse une partie seulement des dossiers ayant généré un indu, puisqu'il faudra ou bien que la caisse décide de recourir à l'autorité judiciaire, ce qui représente un nombre de dossiers proportionnellement faible, ou bien que l'allocataire décide de recourir à l'autorité judiciaire, ce qui représente un nombre de dossiers marginal.

Pourtant, le recours judiciaire n'est pas seulement le moyen d'un questionnement sur le fond (le bien-fondé de la décision contestée). Il est aussi le moyen d'un questionnement sur la forme. Et on a vu au cours de ce chapitre en quoi le respect de

la forme (le respect du délai pour agir et son corollaire, le caractère suspensif du délai) influence directement le fond, et notamment les limites initialement imposées au traitement de l'indu. Quant au respect d'un minimum absolument insaisissable, il n'est actuellement pas à l'ordre du jour dans les CAF, ni au titre des modalités de récupération des indus, ni au titre du traitement des saisies-attributions de prestations opérées par des tiers<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Sur ce point, voir *supra*, L'obligation alimentaire



### CHAPITRE III - LE TRAITEMENT DE LA FRAUDE

La plasticité de la notion de fraude et les usages qu'il est fait de cette notion dans les caisses participent sans aucun doute à accroître le sentiment de complexité sinon d'incompréhension de l'ensemble des prestations familiales. Il suffit pour cela de reprendre (en partie) l'une des discussions du groupe de travail de l'Observatoire du droit. Bien que la fraude, au sens étroit de délit pénalement répréhensible, ne soit pas nécessairement au centre du problème, c'est bien son ombre portée qui structure la discussion et qui justifie les décisions qui ont été ou qui auraient pu être prises sur ce dossier.

#### Extraits :

Exposé du dossier : L'allocataire a eu quatre enfants, trois nés d'un premier mariage en 1973 et 1974, et un quatrième qui a actuellement 13/14 ans et avec lequel elle vit habituellement. Ses trois grands enfants sont dans des situations sociales précaires et habitent plus ou moins chez leur mère.

Elle est menacée d'expulsion pour non paiement de loyer et elle trouve à se reloger dans un immeuble promis à la destruction. Lorsque les bulldozers arrivent, on lui fait une offre de logement en foyer où elle n'aurait pas pu y recevoir ses grands enfants. Elle opte pour une autre solution : elle est relogée dans la maison de Monsieur X à partir de juin 1995...

- F : Aie, aie, aie !

- D : Ouh la, la !

- N : Ah ça se corse, ça se corse !

... cette maison est relativement grande. Elle a été achetée par Monsieur X à son propre grand-père et y résident son père, qui n'a pas pu racheter la maison de son propre père, son frère et lui-même, bien qu'il fasse actuellement un stage relativement éloigné et qu'il n'y habite donc pas en ce moment...

Cette allocataire reçoit l'ASF. Lorsqu'elle emménage, en juin 1995, elle en informe la CAF : elle est allée au guichet et elle a signalé qu'elle avait décidé de vivre dans une famille : on fait son changement d'adresse et elle continue à percevoir l'ASF. Elle n'a pas fait valoir de droits ni à l'aide au logement, ni à l'API, mais en fin de droits ASSEDIC, elle fait valoir ses droits au RMI.

C'était au début 1997, donc environ un an 1/2 après s'être installée. Là, tout se complique. Dans la demande de RMI, elle donne son adresse et déclare donc habiter dans la maison de Monsieur X. On lui demande des explications sur ses relations avec monsieur. Elle explique qu'elle est logée à titre gracieux dans une maison qui accueille ceux qui ne savent pas où aller, et fait une déclaration sur l'honneur expliquant qu'il n'y a pas de vie maritale. La CAF suspend l'ASF et déclenche un contrôle (avril 1997).

- Intitulé de la demande d'enquête : "Madame vit depuis 1995 avec Monsieur X. Or Madame nie le concubinage, refuse de nous fournir tout renseignement sur Monsieur..."

- Conclusion de l'enquêteur : "il n'y a pas de vie maritale, mais hébergement à titre gratuit, l'ASF doit donc être rétablie".

- Le dossier contient deux notes internes de la Caisse :

1. "Madame s'étonne qu'on lui verse l'ASF depuis 1995 alors qu'on lui reproche aujourd'hui sa situation, qu'elle avait déclarée déjà en juin 1995".

2. "Si le Préfet refuse le RMI : concubinage, faire d'office un indu d'ASF".

- G : Mais l'enquête a dit : pas de vie maritale. Pourquoi on refuse le RMI ?

- K : Bien oui, elle disait : pas de concubinage, alors pourquoi ?

- N : Je ne comprends pas. On a refusé le RMI, alors.

- B : Et on a refusé le rapport du contrôleur.

(...)

- I : Je reste très choquée par cette éternelle notion de suspicion de vie maritale. Plus ça va, plus je discute avec des gens des Caisses, plus j'ai l'impression que, chaque fois qu'il y a hébergement, il y a suspicion de vie maritale... Je trouve cela inadmissible. On en arrive à des situations aberrantes.

Exemple : une femme seule demande à un tiers d'être sa caution pour l'entrée dans un appartement : on en arrive à suspendre un droit API et autre parce qu'un tiers a signé. Je trouve que c'est grave.

- D : Mais attends, c'est normal que l'on se pose la question...

- I : Mais vous vous la posez quand même souvent dans le mauvais sens, c'est quand même souvent une affirmation. Pour que la CAF qui a traité ce dossier puisse influencer si fortement un Préfet qu'il refuse un RMI... à la place de celui qui a fait ce travail, je ne serais pas à l'aise du tout. Si cette femme est effectivement honnête, et apparemment, elle n'arrive pas à vous en apporter la preuve, parce qu'on n'a pas envie de l'entendre... un contrôle a quand même dit qu'elle ne vivait pas maritalement...

- D : Attends, ce n'est pas pareil...ce n'est pas de la suspicion. C'est quand même normal que l'on se pose la question...

- I : Oui, mais vous vous la posez toujours quand même un petit peu, dans le sens...

- D : Non, non, non...

- B : C'est normal de se poser la question, d'accord, mais s'il y a suspicion, est-ce qu'il est normal en même temps de suspendre les droits ?

- D : C'est là que je ne suis pas d'accord.

- I : Moi je ne suspendrais pas les droits. Si la caisse suspend le droit, cela veut dire que ce n'est plus de la suspicion, cela veut dire qu'elle estime que c'est sûr...

- M : Je la rejoins. Je trouve qu'il y a quand même un sacré décalage entre ce qui est du droit et puis une situation sociale à la base. Parce que c'est des choses..., mais des cas comme cela, il doit y en avoir plein.

- C : Effectivement, on a sollicité l'avis du Préfet un petit peu trop tôt. Sur une suspicion, j'aurais déclenché l'enquête, et en parallèle j'aurais suspendu l'ASF et puis si l'enquêteur n'avait pas conclu à une vie maritale, le dossier RMI était instruit normalement.

- H : Moi j'ai la conviction que le technicien avait la certitude qu'il y avait une vie maritale. Il était convaincu qu'il y avait une vie maritale, il a orienté le dossier RMI dans ce sens, a suspendu l'ASF, a demandé un contrôle pour avoir confirmation qu'il y avait bien vie maritale. Il a un avis contraire, il s'assoit dessus. Apparemment c'est ce qui se fait hein...,

- I : Non, mais attends, c'est grave quand même, c'est grave.

- F : Oui, c'est là que c'est grave.

- H : A partir du moment où on envoie le contrôleur, c'est pour prendre en compte ce qu'il nous dit. Les éléments sont peut-être contraires à ceux que le technicien souhaitaient, mais à partir du moment où on les a, on aurait dû revenir sur la décision, faire marche arrière. Sauf s'il y a des éléments de plomb, massues, qui

apportent vraiment la preuve d'une vie maritale. Mais sinon, pourquoi un contrôle ? Ces éléments-là sont paradoxaux.

Mais je pense qu'il faut également qu'il y ait une cohérence entre les situations que l'on prend en compte pour l'ASF et pour le RMI. Il me paraît difficile d'avoir d'un côté vie maritale et d'un autre côté une situation d'isolement.

- L : Je pense que le dossier a été mal monté. S'il y avait marqué "hébergement"... pour le technicien "hébergement", c'est "vie maritale". Donc, il a pris sa décision dans ce sens.

Si j'avais monté ce dossier, j'aurais ouvert le droit au RMI sur la situation d'isolement et j'aurais fait parallèlement une enquête. En fonction de l'enquête, deux solutions : ou bien l'enquête concluait à un isolement, pas de problème, on continuait de lui servir du RMI et les autres prestations, ou bien il y avait vie maritale et je transmettais à la Préf. pour le RMI, qui prenait position sur la vie maritale. Et si eux admettent la vie maritale, on s'alignera pour l'ASF : on chiffrera l'indu d'ASF au motif qu'elle vit maritalement. Et pour moi, l'indu remonterait alors au début de la vie commune, à peu près à la date d'arrivée au foyer de monsieur. Cela me semble logique.

**Exposé du dossier, suite :** En fin de compte, l'allocataire va accepter de partir en foyer avec son enfant mineur. Ce départ est considéré comme autorisant à la qualifier de personne isolée, et le dossier RMI sera débloqué et instruit sur cette base. L'hébergement préalable et son analyse en terme de cohabitation chez monsieur X va donc être "effacé" et il n'y aura pas d'indu d'ASF.

**Question :** Si l'allocataire n'avait pas fourni une attestation de son départ en foyer d'accueil, que ce serait-il passé ?

- D : Si moi j'avais fait l'enquête, j'aurais vraisemblablement conclu qu'il y avait cohabitation, pas forcément vie maritale, mais cohabitation de personnes de sexe opposé ...

- G : Ça, il ne pouvait pas faire autrement, on pouvait conclure cela.

- D : Voilà, je ne pouvais pas faire autrement pour considérer qu'il n'y avait pas d'hébergement. Je ne pouvais pas considérer qu'il n'y avait pas isolement tant que madame n'habitait pas ailleurs.

- B : Supposons que madame soit de bonne foi : elle s'est débrouillée, elle avait trouvé à être hébergée à titre gratuit. Conclusion : on ne la croira que le jour où elle mettra un terme à cette situation.

- D : Non, on la croit quand même. Attention : ce qu'on écrit en fonction de la législation et ce que l'on croit ou pas, c'est deux choses différentes. Je ne mets pas en doute sa bonne foi, mais je vais pouvoir lui dire : "je vous crois, je comprends bien, mais n'empêche que notre législation m'entraîne à écrire que vous cohabitez avec une personne de sexe opposé. A priori, vous vivez avec cette personne".

Cette introduction suffit à démontrer à quel point différents outils à la disposition des caisses sont imbriqués. Elle suggère qu'une meilleure maîtrise de ces outils à l'intérieur des caisses permettrait de répondre au moins en partie à la question sous-jacente de la complexité. En effet, ce n'est peut-être pas tant le nombre de prestations existantes ou leurs différentes conditions d'application qui rend l'ensemble illisible. L'outil informatique sait répondre à cette multiplication de critères, au moins jusqu'à un certain point. Il apparaît en revanche que l'absence de règle(s) générale(s) qui structure(nt) l'ensemble complique singulièrement l'action, de même que le défaut d'utilisation de règles générales pourtant disponibles. On pourrait citer pêle-mêle les règles applicables en matière de preuve, les règles de compétences permettant de déterminer qui décide en matière de RMI, qui décide en matière de prestations familiales, qui décide de retenir l'existence d'une fraude, les possibilités de recours de



droit commun de l'allocataire, les limites apportées, en droit, aux pouvoirs des caisses qui ont les moyens, en fait, de se faire justice à elles-mêmes en suspendant les prestations en cours, ou éventuellement en les retenant en déduction de l'indu. La question de la définition de l'isolement et de l'usage possible de la jurisprudence de la cour de cassation en matière de vie maritale apparaît alors comme une question parmi d'autres, pas nécessairement apte à résoudre les questions soulevées lors de la discussion de ce dossier.

### Question de définition

Le terme de fraude est un terme générique, très largement utilisé au sein des caisses sans que lui soit nécessairement attribué un contenu très précis. Il correspond en général à de fausses informations inscrites au dossier de l'allocataire et lui permettant d'obtenir plus de prestations que celles auxquelles il pourrait véritablement prétendre. Au terme de fraude est généralement associée la notion d'intention, les agents des caisses prenant soin de distinguer ce qui ressortirait d'une erreur de l'allocataire de ce qui ressortirait d'une déclaration volontairement mensongère. L'erreur de l'allocataire est d'ailleurs parfois qualifiée de déclaration erronée, afin de la distinguer de la déclaration mensongère, nécessairement intentionnelle et moralement réprochée. Quant à la négligence (défaut d'informer la caisse d'un changement de situation), elle est également considérée comme devant se partager entre négligence involontaire et négligence volontaire, assimilable à une déclaration mensongère.

#### Extraits :

**D :** Il faut s'entendre sur les mots. Notamment en Commission de concertation, j'essaye de faire passer d'autres termes : la fausse déclaration a un caractère intentionnel, sinon c'est "déclaration erronée" ou "déclaration non conforme". Parce que si c'est fausse déclaration... faux, fausse, faussaire... faux et usage de faux.

Sur le lexique que j'élabore, "fausse déclaration" a un caractère intentionnel. A défaut, ce sera "déclaration erronée", ou "déclaration non-conforme"... il y a peut-être une déformation de ma part.

(...)

**- M :** La prescription est biennale sauf fausse déclaration et fraude. Alors y-a-t-il un étalonnage différent : "Déclaration erronée", tu n'aurais pas l'intention. "Fausse déclaration" c'est quoi ? "Fraude", on voit ce que c'est, mais "fausse déclaration" c'est quoi ?

**- D :** Ce n'est pas ce que je disais tout à l'heure ?

**- I :** Il me semblait qu'on a déjà entendu ça ! (*sourire*).

**- M :** Fraude et fausse déclaration (...). Il faudrait savoir le contenu exact.

A ce vocabulaire en usage dans les caisses correspondent un article du Code de la sécurité sociale pénal incriminant l'escroquerie et un article du Code de la sécurité sociale de la sécurité sanctionnant spécialement les manœuvres frauduleuses ou les fausses déclarations formées pour obtenir des prestations indues.

**Article 313-1 du Code pénal :** L'escroquerie est le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des

valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge. L'escroquerie est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 2 500 000 F d'amende.

**Article L. 554-1 du Code de la Sécurité Sociale :** Est passible d'une amende de 30.000 francs quiconque se rend coupable de manœuvres frauduleuses ou de fausses déclarations pour obtenir ou tenter d'obtenir des prestations qui ne sont pas dues sans préjudice des peines résultant de l'application d'autres lois, s'il y échec. En cas de récidive le maximum de l'amende sera porté au double.

De ces textes et des règles générales du droit pénal ressort que l'une et l'autre de ces infractions sont constituées par la réunion d'un élément matériel et d'un élément moral, ou intentionnel

### **Sur l'élément matériel**

L'article 313-1 du Code pénal est plus exigeant que l'article L. 554-1 du Code de la Sécurité Sociale. Pour que le délit d'escroquerie puisse être retenu, il faudra prouver l'existence d'un élément matériel tel que l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, l'abus d'une qualité vraie, ou l'emploi de manœuvres frauduleuses. Cet élément matériel aura dû avoir pour objet de tromper une personne et de la déterminer, s'agissant d'une CAF, à remettre des fonds, en l'occurrence des prestations indues.

On imagine pas exemple de fausses pièces d'identité, de faux bulletins de salaire, des documents falsifiés. La manœuvre frauduleuse est par hypothèse une opération plus élaborée que des fausses déclarations. De fausses déclarations, constitutives d'un simple mensonge, ne permettent pas une incrimination sur le fondement de l'escroquerie.

En revanche, le simple mensonge peut être réprimé sur le fondement du texte du Code de la sécurité sociale, qui prévoit une peine beaucoup moins grave. Cette incrimination spécifique est logique dans la mesure où les caisses d'allocations familiales fonctionnent à partir de déclarations sur l'honneur : de fausses attestations sur l'honneur prêtées par un allocataire à son propre bénéfice ne sauraient suffire à qualifier le fait d'escroquerie mais permettent d'appliquer la sanction spéciale prévue au Code de la sécurité sociale.

### **Sur l'élément moral**

La détermination d'un élément intentionnel est plus délicate, spécialement sur le terrain de la preuve. Sans doute l'importance donnée à l'élément intentionnel est-elle incontestable, mais l'appréciation de la volonté de frauder est parfois subjective.

#### **Extraits**

- **D :** Les responsables de la CAF vont lever joyeusement la prescription, sans même se poser la question ou s'occuper du Tribunal. L'important, c'est de rentrer dans leurs sous : "Il y a fraude, on passe au-delà et puis on verra bien si les gens contentent".

Et en pratique, les gens ne contestent pas souvent, quand ils sont de mauvaise foi. Parce qu'ils s'entendent dire par quelqu'un de la CAF, ne serait-ce que du service

contentieux : "et bien, continuez comme cela et c'est là que l'on va déposer une plainte".

- N : Voilà. Exactement. Par contre, cela nous arrivait pour des personnes âgées (parfois il y a en a qui truande quand même, ce n'est pas parce qu'ils sont âgés qu'ils ne savent pas ce qu'ils font !), comme la mémé qui s'est plantée dans sa déclaration (le mari est décédé, il y a trois déclarations... ou alors elle a oublié de mettre la pension de réversion... ils sont paumés), de ne pas les enquiquiner. On remonte deux ans en arrière et puis terminé, on ne va pas aller...

- H : Oui, mais cela ce n'est pas des dossiers de fraude.

- N : Pour moi, non... même si tu te dis parfois qu'elle a peut-être essayé de nous "truander".

(...)

- G : Lorsqu'il y a fraude, on n'est pas obligé de porter plainte. Donc quand on a fraude, on enlève la prescription sans porter plainte.

- H : Si on lève la prescription, c'est que l'on considère qu'il y avait intention.

- N : Ah bien oui.

- G : Mais pour X raisons, on ne porte pas plainte.

- D : Souvent les CAF considèrent que si elles arrivent en rentrant dans leurs sous, elles sont contentes, cela suffit. Ce n'est pas parce que l'on va obtenir gain de cause au Tribunal que l'on va forcément entrer dans nos sous. S'ils sont condamnés à 5.000 francs d'amende, ils ont encore plus de difficultés à vous rembourser.

- C : On lève la prescription biennale dans des cas bien particuliers, où l'allocataire a effectivement eu l'intention de percevoir des prestations indues. Donc c'est quand même limité.

Par contre comment faire la part des choses entre quelqu'un qui a omis de déclarer des salaires pour de l'API et une grand-mère qui n'a déclaré que sa pension CRAM et pas ses retraites complémentaires ? Je ne sais pas.

- N : Oui, c'est vrai que cela n'est pas facile.

- A : Entre ne pas remplir une case, et dire "je vis seule depuis telle date", alors que ce n'est pas vrai, c'est quand même différent...

- B : Et omettre une source de ressources...

- N : C'est vrai que pour les revenus il y en a qui la joue bien aussi.

Du point de vue juridique, la définition de la fraude est précise, et la jurisprudence a précisément balisé les contours du délit d'escroquerie. Le droit pénal est une branche du droit où l'attention portée aux définitions des incriminations est des plus soutenue et où les magistrats se doivent de procéder à une interprétation stricte, sans pouvoir étendre l'incrimination à des hypothèses qui pourraient être jugées comparables mais qui n'entrent pas dans le cadre rigide d'une définition préalable de l'infraction. Pour reprendre un exemple célèbre, le fait de se faire servir un repas et de partir ensuite sans le payer n'a pas pu être pénalement sanctionné avant qu'un texte intervienne pour l'incriminer spécialement. Même si l'acte pouvait être jugé malhonnête, ou moralement condamnable, il n'entrait dans aucune des définitions préalablement établies, en particulier celle du vol ou de l'escroquerie, et n'était donc pas pénalement sanctionné.

Au flou qui entoure la qualification de la fraude correspond un flou autour des sanctions de la fraude. C'est donc sur ces deux points que nous allons nous arrêter.

## **I - LES SANCTIONS DE LA FRAUDE**

Dans les caisses, l'usage de la notion de fraude appelle immédiatement une référence à sa sanction. Mais au-delà de cette affirmation, il apparaît que la sanction peut prendre



différentes formes, qui ne ressortissent d'ailleurs pas toutes de la compétence des caisses. Les agents constatent clairement cette diversité des sanctions, qui répondent souvent à des logiques distinctes. A ce constat s'en ajoute un second : les sanctions directement rattachées à la fraude (prison, amende, levée de la prescription biennale, suppression de la limite en principe apportée aux retenues sur prestations) répondent à deux logiques : d'une part la sanction sociale classique, la "punition" proprement dite, d'autre part le souci d'amélioration des conditions de récupération des sommes indûment versées.

#### **A - Sanctions civile, pénale ou sociale ?**

Lorsqu'une sanction pénale est ordonnée, il est plutôt rare qu'elle soit considérée comme suffisante, ce qui peut expliquer la rareté des actions judiciaires : pourquoi agir puisque la décision à venir ne sera pas satisfaisante ? Cette insatisfaction provient en partie de l'amalgame qui est fait entre la sanction pénale d'une part (prison et/ou amende), et la sanction civile d'autre part, celle-ci se partageant entre la réparation du préjudice subi par la caisse, sous forme de dommages et intérêts, et le remboursement des sommes versées indûment.

L'un des reproches qui est fait à l'action pénale est de n'avoir aucune incidence positive sur la question du remboursement de l'indu : non seulement l'amende est indépendante de la question de l'indu, mais en plus, elle peut grever davantage encore la situation de l'allocataire qui rencontrera alors plus de difficultés à acquitter sa dette à l'égard de la CAF.

##### **Extraits**

- **A** : Celle qui a été condamnée dernièrement au Tribunal, elle avait fait des fausses quittances de loyer pendant des années... elle a eu 400 (4000 ?) francs d'amende qu'elle rembourse à raison de 50 francs par mois ! Elle a un indu de 20 millions, mais comme elle est au RMI, elle aura un PV de carence !

- **M** : Et on se traîne des trucs comme ça, c'est fou.

- **A** : C'est pour cela qu'on se demande si cela vaut le coup de se battre quand c'est... pour rien.

- **H** : C'est sûr. En résultat financier, cela ne vaut pas le coup, cela coûte plus cher que cela nous rapporte.

La corrélation entre la sanction pénale et l'obligation de rembourser est pourtant nette dans la sphère juridique : l'autorité du pénal sur le civil impose au juge de ne condamner au remboursement qu'à la condition que la responsabilité pénale ait été retenue. Inversement, lorsque la responsabilité pénale aura été retenue, le tribunal ne pourra qu'accepter la demande de remboursement de la victime. En conséquence, si la demande de remboursement est portée devant le TASS alors que le tribunal correctionnel est saisi, les juges de la juridiction civile devront attendre (surseoir à statuer) la décision pénale pour pouvoir se prononcer au civil. Cette règle s'exprime classiquement sous la forme suivante: "Le pénal tient le civil en l'état".

Cette règle peut également expliquer la frilosité des caisses à poursuivre devant la juridiction pénale : celle-ci est particulièrement attentive au respect des droits des individus, sa décision pouvant aboutir à une condamnation. Elle est donc spécialement attentive à l'établissement des faits et à la recherche de l'élément moral. Si la preuve

des faits reprochés n'est pas suffisamment rapportée, le juge n'admettra pas l'existence du délit. Il s'ensuivra non seulement l'absence de sanction pénale, mais également l'impossibilité pour la caisse de demander la répétition de l'indu -en cas de refus des juges de qualifier le versement d'indu- au moins pour les sommes antérieures à la prescription biennale -en cas de refus des juges de qualifier la déclaration de frauduleuse.

**Extraits :**

- **B :** Dans cette décision, il y a la sanction pénale (4000 francs) et 1 franc de dommages et intérêts... mais il n'y a pas de condamnation au remboursement.

- **D :** Non, mais c'est que les gens avaient déjà accepté de rembourser.

- **A :** C'est un dépôt de plainte.

- **M :** Mais elle n'a pas été demandée ? Parce que dans le dépôt de plainte, nous on demande la condamnation au remboursement. Ils se sont pourtant portés Partie Civile, c'est bizarre. (...) Lorsqu'on dépose plainte, on demande aussi la condamnation au paiement, et on l'a.

- **D :** Oui, c'est sûr. Mais les allocataires ont été malins : comme ils ont vu qu'ils se sont fait prendre, ils ont d'eux-mêmes proposé le remboursement, ce qui diminue leur condamnation.

- **B :** Non, ce n'est pas sûr. Peut-être que la dette était épuisée au moment de la demande ?

- **N :** Et si elle avait pris un engagement ?

- **B :** Et si elle ne respecte pas son engagement ?

- **M :** Ah, non : même s'ils prennent un engagement... Parce que dans 8 mois, qui me dit qu'ils vont continuer à payer.

- **H :** S'ils remboursent sous 15 jours, moi je ne poursuis plus après... non, je plaisante, cela n'arrive jamais ! Mais si l'allocataire remboursait sous 15 jours, oui on laisse tomber, je crois (...).

- **D :** On a un cas comme ça : un gars qui a touché deux fois le RMI sur deux ans. On avait déjà déposé plainte et il s'est engagé à nous rembourser. (...) On lui a dit "rembourser, c'est une chose, mais on ne retirera pas notre plainte, parce qu'on considère qu'il y a escroquerie". Mais là il y avait usurpation d'identité. Il a été incarcéré.

La confusion entre le pénal et le civil s'accroît si l'on ajoute que la condamnation pénale peut permettre de trouver une solidarité à la dette qui a priori n'existe pas entre concubins : autant ils n'étaient pas solidaires au paiement d'une dette de nature civile (le montant de l'indu), autant ils pourront être condamnés solidairement au remboursement de cette somme s'ils sont déclarés complices du délit qui a conduit à la leur verser. On peut encore imaginer d'obtenir la condamnation du concubin pour recel.

**Extraits (à propos du concubin qui a bénéficié des prestations versées à tort à sa concubine) :**

- **M :** On ne pourrait pas dire que c'est un recel, à la limite ?

- **B :** Mais pour ça, il faudrait qu'il y ait condamnation pour escroquerie. Donc il faut d'abord saisir le Tribunal Correctionnel, obtenir la condamnation, effectivement. Oui, c'est une idée.

- **M :** Ils ne nous suivent pas, au tribunal correctionnel, quand on demande la condamnation du conjoint et de l'allocataire. Ils retiennent, mais sur l'allocataire.

- I : Mais il n'y a pas un cas de figure où l'allocataire, enfin celle qui est condamnée, par exemple, peut porter plainte contre son ex-conjoint ou concubin, éventuellement, pour payer ?

(...)

- M : A ce moment-là, il faut que l'on dépose plainte pour escroquerie contre l'allocataire et pour recel contre le concubin.

- B : Oui, éventuellement.

A ces sanctions s'ajoute une préoccupation de protection sociale : la caisse peut-elle se permettre de porter plainte contre un allocataire qu'elle sait dans une situation humaine et matérielle particulièrement difficile ? Ce dilemme qui apparaît chez certains intervenants illustre l'entrelacement des compétences entre la caisse d'allocations familiales et ses partenaires, en l'occurrence la justice pénale et les travailleurs sociaux.

#### Extraits :

- M : Pour les dépôts de plainte, il faudrait déjà être sûr que ce soit vraiment une fraude, c'est un élément. Mais la deuxième chose, c'est la situation familiale et sociale. Ce ne serait pas plus mal qu'il y ait un rapport d'enquête sociale de fait avant d'aller au dépôt de plainte. Dans un dossier auquel je pense, c'était une catastrophe dans la famille. On a fait condamner l'allocataire, mais c'était tellement... c'était vraiment bidon... cela aurait été facile de la défendre de l'autre côté...

- B : Mais elle a été défendue ?

- M : Oui, non mais là si tu veux... Il y avait des éléments qui n'étaient pas tristes parce que... la femme était battue... (...)

- B : Qui a été condamné dans cette affaire, la dame ?

- D : Oui, mais qu'elle soit battue, ce n'est pas notre problème. En droit, ce n'est pas ton problème. Tu n'as pas à porter de jugement moral... S'il y a fraude, si...

- G : Pas d'état d'âme.

- D : Voilà tu ne dois pas avoir d'état d'âme. Tu as des gens...

- I : Les textes du droit de la famille s'interprètent quand même, non ? (...).

- D : Non, non, non, non, écoute : si on a des éléments, des fausses déclarations, des faux documents, des falsifications, des choses comme ça qui nous permettent...

- I : Des faux individus !

- N : Non mais ça arrive. Il y a quand même des truands de première.

- B : Il ne faut peut-être pas mélanger les genres : vous avez une procédure pénale pour condamner les escrocs, une procédure civile pour obtenir remboursement, une procédure sociale pour aider les familles défavorisées. Même si la famille est en graves difficultés, je ne suis pas sûre que cela ait un rapport avec la saisine du Tribunal Correctionnel, effectivement. A condition que les autres strates marchent aussi bien que le Tribunal Correctionnel.

- N : Oui, tout à fait, oui, oui je comprends.

- D : Moi je dis si on a des éléments, des falsifications, des fausses identités, des choses comme cela qui nous permettent de dire à la CAF "il y a fraude", on est susceptible d'aller au Tribunal et on n'a pas à avoir d'état d'âme. Qu'ensuite, d'autres services sociaux prennent la famille en charge, ça c'est leur problème.

- N : Mais tu vas devant le TASS dans ces cas-là, tu choisis la juridiction. Tu as donc des états d'âme, c'est cela que je veux dire.

- G : Mais tu vas quand même en juridiction...

La même préoccupation est apparue à d'autres occasions, notamment lors des discussions sur la possibilité de retenir la presque totalité des prestations en cours, y



compris s'agissant d'une bénéficiaire de l'API pour laquelle les prestations servies sont l'unique source de revenu, dès lors qu'elle était l'auteur d'une fausse déclaration.

**Extraits :**

- L : Oui mais, si on voulait être logique... D'accord on lui laisse le minimum, mais elle a fraudé. On devrait lui laisser le minimum, mais faire les procédures, porter plainte, puisque qu'elle n'a pas respecté la règle. A partir du moment où l'on applique nos droits CAF, on devrait être dans cette logique...

- B : C'est-à-dire lui laisser le minimum vital et la faire condamner à une amende ?

- L : Voilà.

- A : Elle ne pourra pas payer l'amende...

- I : Imagine qu'elle soit effectivement seule et qu'elle n'ait pas assez de ronds pour vivre, elle n'a pas le minimum vital : il faut quand même que tu saches qu'un dossier de secours présenté devant le Département, avec un Inspecteur de l'enfance, qui justement, calcule 25 francs par jour et par personne, sera accepté tout de suite, j'en suis persuadée. Sur le plan humain, sur le plan des droits de l'individu, sur le plan des droits de l'enfant, il ne peut pas accepter qu'un gamin ait seulement 5 francs par jour.

## **B - La double logique de la sanction : punition et récupération des sommes versées**

Si la fraude est une notion extrêmement présente dans l'univers des caisses, elle est également une notion assez floue. C'est pourtant à partir de la fraude, réelle ou supposée, que se décline tout un ensemble de sanctions extrêmement pénalisantes pour l'allocataire en difficulté pour lequel les prestations constituent l'essentiel ou la totalité des revenus (API, RMI), ou constituent un complément important de ses revenus (ensemble des prestations sous conditions de ressources). La population concernée est donc d'autant plus importante au sein des caisses que les prestations sous conditions de ressources se sont multipliées dans les dernières décennies.

Les peines prévues par les textes cités sont des peines d'amende et de prison. Il faut remarquer que les peines attachées au délit d'escroquerie sont sans commune mesure avec les peines prévues par le Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale. Dans le premier cas, il s'agit de sanctionner une opération relativement élaborée, tandis que le Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale veut réprimer les simples mensonges que les assurés en général et les allocataires en particulier peuvent être tentés de faire aux organismes sociaux. Il faut également remarquer que ces peines ont pour objectif essentiel la punition de l'auteur de l'infraction. On peut y ajouter un objectif de dissuasion, puisque le jugement de condamnation peut être affiché, notamment dans les locaux de la caisse victime de la fraude. C'est une règle générale s'agissant d'une condamnation pénale (article 131-35 C. Pénal) et l'article L. 554-3 du

Code de la Sécurité Sociale le rappelle expressément s'agissant de la publication de la décision fondée sur l'article L. 554-1 du même code<sup>37</sup>.

Les sanctions que ces deux textes prévoient ne sont envisageables qu'à la suite d'une décision de condamnation du tribunal correctionnel, de même, par hypothèse, que la publication ou l'affichage de la décision judiciaire. Mais d'autres sanctions de la fraude existent, et celles-ci ne sont plus nécessairement rattachées à une décision préalable du tribunal correctionnel. En tout cas, la question de la compétence se pose. Ces sanctions concernent les deux formes de délit, qu'ils relèvent de l'article 313-1 du Code pénal ou de l'article L. 554-1 du Code de la Sécurité Sociale. Ce sont la levée de la prescription biennale<sup>38</sup>, l'interdiction de procéder à une remise de dette de la somme indûment versée à la suite de la fraude<sup>39</sup>, la suppression de la limite en principe apportée aux retenues opérées sur les prestations en cours<sup>40</sup>, outre la suspension immédiate des prestations en cours, dans l'attente de la régularisation du dossier<sup>41</sup>.

Contrairement aux peines de prison et d'amende, ces sanctions n'ont pas la punition pour fondement ; elles augmentent les pouvoirs de la caisse et lui donnent plus de moyens pour obtenir le remboursement des sommes indûment versées en raison de la fraude ; la caisse trouve donc un intérêt financier direct à leur application. Lorsque l'on sait par ailleurs que le taux de recouvrement des indus est l'un des critères de qualité appliqués aux CAF, qu'il s'agisse d'ailleurs d'indus consécutifs à une fraude ou non, on comprend que les caisses seront promptes à appliquer ces textes en cas de fraude.

Mais la position ambiguë des caisses comme l'examen des pratiques de terrain suscitent aussitôt quelques questions complémentaires : les caisses vont-elles se limiter aux situations de fraude pour utiliser les moyens que le droit met à leur disposition pour améliorer la récupération des sommes versées indûment ? Les caisses ne vont-elles pas être tentées de voir d'autant plus de fraudes que cette analyse leur permet de recouvrer plus facilement un indu ? Enfin, la fraude qui autorise l'application des sanctions est-elle une fraude caractérisée en interne ou doit-elle être une fraude préalablement qualifiée par un juge, même si ce n'est pas lui qui décidera de l'application de la sanction ?

---

<sup>37</sup> L. 554-3 du Code de la Sécurité Sociale : En cas de condamnation, le tribunal pourra ordonner l'insertion du jugement dans un ou plusieurs journaux de la localité, le tout aux frais du condamné, sans que le coût de l'insertion puisse dépasser 1 000 F.

<sup>38</sup> L. 553-1 al. 2 du Code de la Sécurité Sociale : [La prescription biennale] est également applicable à l'action intentée par [la caisse d'allocations familiales] en recouvrement des prestations indûment payées, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausse déclaration.

<sup>39</sup> L. 553-2 al. 4 du Code de la Sécurité Sociale : La créance de l'organisme peut être réduite ou remise en cas de précarité de la situation du débiteur, sauf en cas de manœuvre frauduleuse ou de fausse déclaration.

<sup>40</sup> L. 553-4 al. 1 du Code de la Sécurité Sociale : Les prestations familiales sont incessibles et insaisissables sauf pour le recouvrement des prestations indûment versées à la suite de manœuvre frauduleuse ou de fausse déclaration de l'allocataire.

<sup>41</sup> Même si cette pratique n'est pas juridiquement justifiable, on sait qu'elle est très largement répandue, spécialement en cas de suspici, on de fraude, également très répandue.



## **II - LA QUALIFICATION DE LA FRAUDE**

Les difficultés de la qualification de la fraude dans les caisses ne résultent pas, semble-t-il, d'un défaut de définition de la notion. Celle-ci suscite peu de discussions. Tous s'accordent à reconnaître qu'il ne peut pas y avoir de fraude sans intention frauduleuse, et qu'à cet élément intentionnel doit s'ajouter un élément matériel : fausse déclaration, manœuvre frauduleuse, usage de faux papiers ou de fausses attestations.

La question est beaucoup plus nettement celle du pouvoir de qualification : qui, dans la caisse, peut ou doit dire la fraude dans un dossier ? C'est donc la question du pouvoir de qualification. A la question de la qualification s'accroche nécessairement la question de la preuve de la fraude. Cette question se pose dans la cas de la fraude comme dans toutes les situations dans lesquelles les caisses d'allocation familiales doivent qualifier une situation de fait, c'est la raison pour laquelle elle fait l'objet d'une étude séparée.

L'étude des pratiques en vigueur dans les caisses sous examen démontre que jamais la qualification de fraude n'est réservée à la compétence exclusive du juge pénal ; la saisine du tribunal correctionnel est rare et la qualification de fraude reste une affaire interne à la caisse. La place du judiciaire dans ce débat mériterait pourtant d'être soulevée. Mais en deçà de cette constante, il faut constater la très grande diversité des solutions retenues à l'intérieur des caisses.

### **A - Les pratiques internes de qualification**

Seul le directeur de la caisse est compétent pour décider de saisir la justice pénale. C'est donc lui qui prend cette décision en dernier ressort. Mais le pouvoir qui lui est ainsi conféré ne suffit pas à répondre à la question de la qualification de la fraude dans les caisses : la fraude et les sanctions internes afférentes peuvent être décidées sans saisine du tribunal, et sans intervention du directeur de la caisse. Il reste donc une place à la qualification de la fraude et à la détermination des sanctions afférentes en deçà de la décision de saisine du tribunal.

#### **Extraits :**

- **M** : Chez nous, le chef de service prestations va voir le directeur avec le dossier dans lequel il pense qu'il y a fraude. Si pour lui il y a fraude, le directeur va au Tribunal Correctionnel. Dans ce cas systématiquement, normalement, il y a levée de la prescription. Mais j'ai pourtant vu des dossiers où il y avait fraude manifeste sans toujours levée de la prescription.

#### **Extraits :**

- **A** : Nous, c'est le directeur qui décide s'il y a fraude. Les agents des caisses, contrôleurs etc... lui présentent le dossier et il décide s'il faut faire la levée de prescription et la saisie du Tribunal Correctionnel.

#### **Extraits :**

- **N** : Chez nous, il n'y avait pas de Tribunal Correctionnel, mais on ne se gênait pas pour lever la prescription biennale dès l'instant où on avait des informations suffisantes. On avait bien une commission pour décider s'il y avait fraude ou pas, si on portait plainte ou pas. La commission s'est réunie plusieurs fois mais on n'a



jamais porté plainte. Donc la commission a périclité et on a continué à ne jamais porter plainte.

**Extraits :**

- **D :** Chez nous, quand il y a fraude, quand c'est écrit fraude sur un rapport d'enquête, c'est toujours susceptible de se retrouver au Tribunal, donc il faut que l'on soit très méfiant avec le terme de fraude. C'est que l'on a vraiment des éléments pour affirmer "fausse déclaration", "faux document", "intention..." (...). Le mot "fraude" pour nous, il faut que ce soit très carré, il est un peu à part. Cela peut-être le Tribunal, cela c'est systématique. Il y a des mots plus adaptés à d'autres situations, comme "non-conformité", "plus ou moins volontaire". Et pour la levée de la prescription biennale, ce n'est pas systématique. Et ce n'est pas systématiquement lié au mot fraude. Il peut y avoir levée de la prescription biennale quand il y a eu des fausses déclarations, volontaires ou pas... je crois. Mais pas toujours ... Je crois que c'est lié au montant de l'indu en grande partie, aussi.

La CRA peut également avoir un rôle à jouer dans la qualification de la fraude, même si c'est parfois de manière tout à fait indirecte.

Rappelons que la commission apprécie en opportunité les demandes de remise de dette, mais que son pouvoir est écarté en cas de fraude : elle ne peut pas accorder de remise de dette dans ce cas. La commission peut donc avoir à s'interroger sur la réalité d'une fraude pour consentir ou refuser une remise de dette. Mais la commission peut également avoir à intervenir sur le terrain de l'appréciation des droits. Ce cumul augmente son pouvoir d'intervention dans le domaine de la fraude.

**Extraits :**

- **B :** La CRA travaille-t-elle sur la qualification fraude ?

- **M :** Quand la demande de remise de dettes arrive au service contentieux, on essaye d'être pointu : est-ce que c'est une déclaration erronée ou est-ce que c'est une fraude"... ce qui n'est pas du tout la même chose.

On a eu un jour un dossier qui est passé en commission de recours amiable, mais en contestation de droit. C'était une vie maritale entre une dame qui avait de l'AAH, et un monsieur qui l'hébergeait. Elle n'avait toute vie maritale et ils disaient que c'était un arrangement entre eux. Lui avait du mal à payer la maison, elle faisait le ménage, elle avait son AAH et puis bon...

- **G :** Il la logeait gratuit.

- **M :** On avait vraiment l'impression que c'était une gestion de misère. C'est ce que les administrateurs ont ressenti . Alors on a fait quelque chose d'assez bâtarde : on a rejeté sur le fond, au niveau de la contestation de droit..., en ne mentionnant pas la fraude, en expliquant qu'elle était avec cette personne-là, qu'il fallait prendre en compte les ressources de Monsieur... Et au niveau social, on examiné l'indu comme une demande de remise de dette et ils ont remis à 100 %.

La DRASS a cassé. Le dossier ça a traîné. Cela a duré bien six mois, parce que l'on a cherché beaucoup de choses, on a renvoyé en enquête. Et puis quand il est repassé à la commission, les administrateurs étaient vexés, donc ils ont remis à 95 %.

Dans ce dossier, au niveau administratif, c'était qualifié de vie maritale non déclarée, de fraude et tout, mais pour les administrateurs, c'était pas une fraude, c'était une gestion de misère... Donc ils ont requalifié... Mais ils ne l'ont pas requalifié vraiment, parce qu'il aurait fallu aller jusqu'au bout : pour cela, il n'aurait pas fallu rejeter au niveau de la contestation...

Selon les caisses, le rôle de qualification de la fraude est plus ou moins bien identifié et organisé. Parmi les caisses représentées dans l'Observatoire du droit, l'organisation la plus achevée est constituée par une commission fraude à double niveau, chargée d'apprécier les informations communiquées par le technicien conseil, de demander s'il y a lieu un supplément d'information, puis de transmettre à une "commission élargie" pour avis, avant de demander l'aval, toujours obtenu, du directeur de la caisse pour porter l'affaire devant la justice pénale. Un autre des caisses sous examen a également constitué une commission de concertation.

**Extraits :**

- **D :** On a une commission tampon. Elle s'appelle commission de concertation. Elle doit éviter les débordements (utiliser trop facilement la notion de fraude) ou permettre d'oser y aller. On s'y affronte, même durement et c'est cette commission qui détermine s'il y a fraude. On vote à main levée et on détermine si on va au Tribunal, si on dépose plainte ou pas. On l'a fait pour plusieurs dossiers.

**Extraits :**

- **H :** Chez nous, on a deux commissions qui fonctionnent. Dès lors qu'un technicien conseil a un indice ou une suspicion, il demande à saisir la première, qu'on appelle une commission réduite et réunit des gens du service prestations et du service vérifications : un responsable vérif, un agent de maîtrise prestations, plus le technicien conseil qui présente les éléments du dossier.

Là, il y a orientation du dossier, et éventuellement recherche d'éléments complémentaires : on oriente sur le contrôle ou on classe le dossier... Premier tri. Le dossier est instruit et il est de nouveau présenté à cette commission avec les nouveaux éléments,

Si la commission considère qu'il y a notion de fraude, elle transmet à une "Commission élargie", où il y a un agent de direction, un chargé de pouvoir, un responsable prestations, le responsable contentieux et le dossier est toujours présenté par le technicien conseil. On va alors décider s'il y a fraude et définir toute la procédure. La commission décide à partir de quel moment on considère qu'il y a vie maritale (ou les faux documents, ou les faux éléments, mais c'est principalement de la vie maritale), et fixer la date du trop perçu, donc elle lève la prescription biennale s'il y a lieu. Elle propose de saisir ou non le Tribunal Correctionnel. Elle émet un avis : la procédure au Tribunal est de la seule responsabilité du directeur. Il confirme ou infirme notre décision. Pour l'instant, il n'a fait que confirmer.

Cette commission ne décide pas de l'importance des retenues.

- **B :** Et vous attendez d'avoir une décision judiciaire pour faire des retenues supérieures à 20 %.

- **D :** C'est très sage. C'est très prudent.

- **H :** A partir du moment où on va au Tribunal, il faut être prudent oui.

Cette commission fraude est appréciée de deux points de vue. D'une part, elle accélère la procédure, habituellement longue, d'autre part elle permet un débat sur la qualification de fraude.

### **Sur l'accélération de la procédure**

**Extraits :**

- **H :** Les Commissions ont le gros intérêt d'accélérer les procédures. On s'est rendu compte que ces dossiers-là traînaient 12, 18 mois. En commission, à partir

du moment où on part sur cette piste, on essaye tout de suite de ratisser large : on questionne là, là, là, pour éviter les aller et retour... puis qu'un technicien un peu plus frileux ne puisse plus dire : "oh, il me manque quelque chose" ... Dans la deuxième commission, les éléments du responsable contentieux sont très intéressants, parce que c'est quelque chose qui est fluctuant, qui bouge constamment... Et on se réunit un jour où le contrôleur est présent à la caisse : s'il y a une précision complémentaire à demander au contrôleur, on la lui demande...

Or l'accélération de la procédure correspond à un réel besoin. Il arrive fréquemment que les dossiers qui seraient susceptibles de faire l'objet d'une action pénale soient atteints par la prescription (soit 3 ans depuis le dernier versement litigieux) avant que la caisse n'ait agi en justice.

**-Extraits :**

**H :** Il y a un autre élément important, c'est la prescription pour agir devant le tribunal correctionnel. La prescription est de trois ans (...) alors que pour nous, ces dossiers-là sont des dossiers qui traînent, ils mettent des mois, voire une année pour sortir. Et en bout de course, on est avec un indu qui reporte trois, quatre ans en arrière.

**- M :** Cela m'est arrivé : quand la notification d'indu est sortie, c'était prescrit. (...) Il y a eu des périodes où on montait beaucoup de dossiers pour le Tribunal Correctionnel. C'était un gros boulot... et quand la notification montait... tu parles..., prescription pénale. Ravie. Et puis alors le Procureur rigolait ! Je pense à un dossier où la notification n'avait jamais été faite. L'indu n'avait pas été tiré, ma pauvre, et quand il a été tiré et bien..., prescription pénale.

**- B :** Donc il a fallu que la notification d'indu soit faite trois ans après le dernier versement de prestations...

**- M :** Tu imagines un peu. De quoi cela à l'air.

**- X :** Ah oui, avec des trucs comme ça, tu n'es pas crédible.

### **Sur la mise en discussion de la qualification**

L'instauration d'une commission constitue un "lieu de qualification", où l'activité de qualification est reconnue en tant que telle et fait l'objet d'une réflexion spécifique. Elle écarte par contrecoup les "qualifications sauvages", faites par les autres agents des caisses, en leur retirant la compétence pour qualifier.

**Extraits :**

**- N :** Ce qui est intéressant, c'est que ce soit le technicien qui produise le dossier.

**- K :** Le technicien n'a jamais ce rôle-là, chez nous.

**- A :** Chez nous non plus.

**- N :** Je sais bien. Chez vous, le technicien n'a pratiquement pas de dossiers compliqués, on les lui vire pour qu'il ne perde pas de temps (*sourire*).

En général, tout va reposer sur la personne elle-même, sur son état d'esprit ... tandis qu'une commission est plus représentative des services... Je trouve que ce n'est pas mal, cela mouille tout le monde.

**- H :** Et ce n'est pas toujours les mêmes qui sont pour le dépôt de plainte, pour lever la prescription, pour...

**- L :** C'est vrai que dans le feu de l'action, du contrôle..., on aurait tendance des fois à être un peu restrictif dans l'appréciation "fraude", à prendre un avis un peu fort, alors qu'en commission, ça permet de tempérer. Au contraire, si le rapport entre l'allocataire et le contrôleur se passe bien, on sera peut-être plus..., on



prendra une décision plus souple, alors que si c'est conflictuel, on dira "celui là..."

- **H** : Oui, et cela se passe dans l'autre sens également. S'il y a des difficultés financières nettes, le contrôleur met "ne pas lever la prescription", "ne pas porter plainte", "situation particulière". C'est des éléments qui sont pris en compte.

- **L** : Cela permet d'avoir plus d'équité dans chaque dossier.

(...)

- **D** : On a une commission tampon. Elle s'appelle commission de concertation.

(...). On l'a fait pour plusieurs dossier. Une décision collégiale évite certains excès des uns et des autres, dans un sens ou dans l'autre.

En l'absence d'une telle structure, l'espace de qualification de la fraude est peu ou pas déterminé. La qualification de la fraude est alors liée à l'organisation hiérarchique de la caisse, le technicien-conseil pouvant ou non en référer à sa hiérarchie avant de traiter un dossier comme frauduleux et de lui appliquer les sanctions correspondantes, en particulier la suspension totale des prestations en cours.

En cas de doute, le technicien peut en référer à un cadre du service prestations, qui en référera à la direction, qui prendra éventuellement la décision de poursuivre... mais rarement, et cela d'autant plus que l'émergence puis le traitement de ces dossiers au sein des caisses est extrêmement long, de sorte que l'affaire est souvent couverte par la prescription pénale<sup>42</sup> avant que la décision de poursuivre ne soit prise.

Dans ce circuit, les contrôleurs ont souvent une place particulière, leur fonction les autorisant parfois à procéder à la qualification de la fraude de leur propre autorité, même si les conséquences tirées de cette qualification peuvent encore varier d'une caisse à l'autre. Ailleurs, il est entendu que le contrôleur se doit de rapporter les faits constatés, sans les qualifier. Il ne doit en aucun cas décider de l'existence d'une fraude. Les discussions rapportées montrent à quel point la position du contrôleur est ambiguë dans ce débat.

#### Extraits :

- **N** : Ce qui me choque un petit peu, c'est la position du contrôleur. Souvent, l'indu fait suite à un contrôle. Le contrôleur met tout son cœur pour rendre son travail et il va se faire débouter parce que la Caisse ne va pas oser y aller, que le responsable va dire non... (...) Et que ce passe-t-il ? L'allocataire rigole doucement... Nous, on n'osait pas aller porter plainte, parce que le directeur ne voulait pas s'enquiquiner, qu'il ne voulait pas d'histoire... et ma collègue sur ses rapports mettait "FRAUDE", en gros, parce qu'elle en avait tellement marre... elle me disait "les allocataires rigolent", ils se disent "elle a bonne mine !". Et c'est vrai ! C'est décourageant pour le contrôleur.

- **B** : Mais les contrôleurs n'ont pas tous le droit d'écrire fraude sur leurs rapports. C'est bien toi qui nous a dit que tu ne mettais jamais "fraude" sur tes contrôles ?

- **N** : Bien parce qu'il n'a pas le droit !

- **H** : C'est des conventions de CAF ça.

- **L** : Cela va avec tout le fonctionnement interne de la CAF. Dans la mesure où il est acquis dans ma caisse que l'on ne veut pas poursuivre... Il n'y a que les cas vraiment trop excessifs qu'ils font quelque chose. Et encore.

(...)

<sup>42</sup> Soit trois ans à compter de la fin des versements litigieux. Sur ce point, voir supra.

- **D** : Dernièrement, j'avais envie d'écrire fraude sur un dossier, après un contrôle. D'autres personnes n'étaient pas du tout d'accord et on en avait déjà discuté en cours d'enquête. Pour éviter qu'ensuite cela prenne tout un circuit de contestations chez nous, j'ai attendu l'avis de la commission de concertation pour mettre mes conclusions d'enquête, pour rédiger le rapport définitif... Parce que si j'inscris "fraude", cela va signifier que l'on va déposer plainte.

- **N** : Je n'aime pas trop ça : tu fais ton rapport ou tu ne le fais pas.

- **H** : Techniquement, comment un dossier peut arriver devant cette commission, si toi-même tu n'as pas fini ton rapport ?

- **D** : J'ai la possibilité de la saisir.

Coexistent donc diverses modalités de qualification de la fraude parmi les caisses sous examen. Selon les sites, le contrôleur, le liquidateur, l'encadrement, la direction ou la commission fraude auront un rôle à jouer. Simplement, les sanctions correspondant à chacun des niveaux de décision seront différentes :

- Le tribunal correctionnel peut condamner à une peine d'amende et/ou de prison, et il autorisera tacitement l'application des autres formes de sanction.

- La direction intervient généralement s'agissant de la levée de la prescription biennale, et les autres sanctions, internes à la caisses, suivront.

- Les techniciens peuvent se montrer plus sévères sur les conditions de récupération des sommes indues qu'ils ne le feraient en dehors de toute hypothèse de fraude.

A ces sanctions "dégressives", qui donnent une parcelle de compétence à tous les acteurs intervenant sur un dossier, s'ajoute le fait que la caisse est à la fois juge et partie : lorsque la caisse qualifie les faits de frauduleux, elle les sanctionne par des moyens qui lui permettent de mieux récupérer les sommes qu'elle a versées.

De ce point de vue, la situation est identique qu'il s'agisse pour la caisse d'apprécier l'existence d'un indu pur et simple ou qu'il s'agisse pour elle d'apprécier une fraude ayant permis la constitution d'un indu : la caisse qualifie à la fois le caractère indu des sommes versées et le caractère frauduleux des raisons pour lesquelles ces sommes ont été versées.

On a vu précédemment, s'agissant des seuls indus, que cette situation pouvait conduire à écarter toute interrogation sur le bien-fondé de l'indu. Mais le rôle des caisses étant justement d'apprécier les droits à verser, elles sont par hypothèse les plus compétentes pour y procéder, et donc pour apprécier la réalité des indus. La question qui reste en suspens est alors celle du traitement des réclamations qui pourraient être formées à la suite d'une demande de répétition d'indu.

La question se pose dans des termes différents s'agissant de la qualification de la fraude : les caisses d'allocations ne sont plus, ici, en situation de monopole. Au contraire, c'est traditionnellement le juge, et non pas un organisme social, qui se voit reconnaître la compétence de qualifier une action de délictueuse. La caisse, en tant qu'intermédiaire entre le droit et ses destinataires, les allocataires, se voit ainsi reconnaître un pouvoir tout à fait exorbitant du droit commun. Ce pouvoir de fait doit-il être exercé en concurrence avec le pouvoir dont disposent les juges ? et si oui, doit-il être exercé par les caisses dans les mêmes termes, selon les mêmes règles que celles respectées par les magistrats ?

## **B - La possibilité d'une qualification externe : la qualification judiciaire**

Seul un tribunal (ici le tribunal correctionnel) est compétent pour prononcer une peine d'amende, que ce soit sur le fondement du délit d'escroquerie ou sur le fondement de l'article L. 554-1 du Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale. Mais d'autres sanctions de la fraude sont possibles, en droit (levée de la prescription biennale) ou en fait (augmentation des retenues sur les prestations en cours), et celles-là peuvent être mises en œuvre directement par la caisse : lorsqu'elle qualifie des faits de frauduleux, la caisses d'allocations familiale se donnent les moyens de récupérer plus facilement les sommes versées indûment.

La question qui se pose est alors de savoir si la levée de la prescription biennale autorisée du fait de la qualification de fraude est admissible seulement lorsque c'est un tribunal qui a procédé à cette qualification ou au contraire si la caisse d'allocation familiale est autorisée à prendre une telle sanction à partir de sa propre qualification de faits.

L'usage veut que les caisses se reconnaissent compétentes pour opérer une telle qualification, indépendamment de toute action pénale, et cela même si la levée de la prescription est une chose relativement rare<sup>43</sup>. Il n'en reste pas moins que cette possibilité est parfois utilisée. A cette sanction s'ajoute souvent une majoration des sommes retenues sur les prestations en cours de versement, majoration également conçue comme une forme de sanction de la fausse déclaration<sup>44</sup> outre une suspension pure et simple des versements en attendant la régularisation du dossier. La levée de la prescription biennale à laquelle il est procédé n'est alors pas systématiquement suivi d'une saisine de la justice, loin s'en faut : d'une façon générale, les caisses saisissent peu la justice pénale et règlent ce type de difficultés par leurs propres moyens.

La solution consistant à lever d'emblée la prescription sans procéder à un dépôt de plainte permet d'éviter une infirmation possible de la décision par le juge : s'il considère, contrairement à la caisse, qu'il n'y a pas eu de fausse déclaration au sens du droit pénal, la caisse devra non seulement restituer les sommes retenues et correspondant aux versements effectués plus de deux ans plus tôt, mais également les sommes retenues et correspondant aux prestations versées depuis le début de ce délai de deux ans, outre le risque d'être condamnée au paiement d'une amende civile (article 700 du Code de la sécurité sociale de procédure civile) et à des dommages et intérêts pour avoir pénalisé l'allocataire à tort.

La question qui se pose ici n'est pas tellement celle du bien-fondé de la décision qui aura été prise par la caisse. C'est bien plutôt une question de preuve : quelle que soit la conviction des agents des caisses sur le caractère frauduleux du dossier, quelle que soit la réalité de ce caractère frauduleux, le juge n'entendra la plainte que si la fraude est prouvée. Il faudra parvenir à démontrer aux juges à la fois la véracité des faits allégués

---

<sup>43</sup> Le système informatique est conçu de telle sorte que le calcul de l'indu y est automatiquement limité à 2 ans. Il est donc relativement compliqué de lever la prescription puisqu'il faudra alors procéder à un calcul manuel des sommes dues.

<sup>44</sup> Sur le fait qu'une telle majoration ne semble pas être autorisée par le code, sauf décision judiciaire préalable permettant une saisie à proprement parler des prestations en cours, cf. supra.



et l'existence d'une intention frauduleuse de l'allocataire. Il y a donc fort à parier que certains dossiers dans lesquels les agents des caisses se seront investis et à propos desquels ils sont convaincus du caractère frauduleux ne seront pas reçus par les juges en raison de l'insuffisance de la preuve.

**Extraits :**

- A : Dans ma CAF, il me semble que quand il y a des indus pour fraude, ils lèvent en général la prescription biennale, et pour les cas dont ils sont sûrs, ils vont au Tribunal Correctionnel.

- B : C'est-à-dire que l'on peut lever la prescription biennale mais ne pas aller au Tribunal ?

- A : Je crois qu'ils font cela oui, enfin j'ai vu des cas où ils font cela.

- B : Et vous savez pourquoi on va aller au Tribunal ou pas ?

- A : Quand ils sont sûrs d'eux, quand ils ont toutes les preuves.

- B : Faut-il en déduire qu'ils ont la prescription quand ils ne sont pas sûrs d'eux ?

- A : C'est quand ils n'ont peut-être pas des preuves irréfutables

(...)

- N : Quand la CAF porte plainte, vous amenez forcément des éléments au Tribunal. Est-ce que l'allocataire a copie de tout ce que vous amenez au Tribunal ? Il a copie du contrôle, il a copie de tout.

- A : Oui, son avocat, au Tribunal Correctionnel.

- G : En correctionnel, oui, mais au TASS... Il est pas obligé, au TASS, de prendre un avocat.

- N : Mais au Tribunal Correctionnel, il a un avocat. Est-ce que l'avocat a copie de tous les documents que vous avez apportés ?

- G : S'il les demande. Il doit prendre connaissance du dossier.

- H : Justement là c'était un petit peu la gué-guerre. Nous, jusqu'à maintenant, on donnait tous les éléments. Et puis on se rend compte que l'avocat adverse et bien en fonction de nos éléments, et bien il fait...

- N : Oui, bien sûr, il brode dessus.

- H : Et on est en train de se demander, si justement, on ne peut pas en donner un peu moins pour pouvoir...

Il y a sans doute là une bonne raison pratique de ne pas porter plainte, quitte à reporter sur l'allocataire la charge d'une éventuelle saisine du TASS afin de contester le caractère indu des sommes en cause. Pourquoi les caisses ne portent-elles pas plainte ?

**Extraits :**

- G : C'est la bonne question.

- F : Il faut commencer par là.

- M : Il faut commencer par là.

- G : Oui, on passe la main à l'allocataire et on lui dit "vous avez le droit de contester en allant au TASS".

La logique juridique est ici perturbée par le fait que la caisse détient le pouvoir exorbitant de sanctionner directement ce qu'elle estime être une fraude (prescription biennale et retenue des prestations). En principe, "Le civil tient le civil en l'état", de sorte que la décision du TASS sur le remboursement est suspendue à la décision du tribunal correctionnel sur l'existence d'une fraude. Le prétendu fraudeur n'a donc pas à saisir le tribunal "en défense" : aucune sanction ne lui est applicable sans l'intervention préalable d'une décision du juge pénal. Mais à partir du moment où la caisse peut sanctionner indépendamment de la décision du juge pénal, alors ce sera à l'allocataire

de saisir la justice de sa contestation. Il ne peut pas saisir le tribunal correctionnel en constatation de l'absence de fraude, mais il peut saisir le tribunal civil, en l'occurrence le TASS, sur la constatation de l'existence et de l'étendue (dans le temps) de la dette.

Une fois de plus, l'allocataire est donc mis devant le fait accompli et assume le risque de l'erreur de droit, à charge pour lui de mener une procédure judiciaire s'il décèle l'erreur de droit et veut y remédier.

Outre le contrôle judiciaire a posteriori, le monopole de la qualification par les caisses pourrait supporter un contrôle a priori à travers les règles du droit de la preuve. Lorsque le juge procède à une qualification des faits (au pénal comme au civil), il ne peut fonder sa qualification que sur des faits prouvés, et la preuve de ces faits se doit de respecter certaines règles : d'abord il faut que la preuve du fait en cause soit effectivement apportée, ensuite il faut que les procédés de preuve utilisés soient admissibles ; tous les modes de preuve ne sont pas autorisés (en d'autres termes, la fin ne justifie pas les moyens...). A partir du moment où une caisse d'allocations familiales détient à la fois le pouvoir de la qualification et le pouvoir d'en tirer les conséquences, sur le terrain de la sanction, on pourrait imaginer qu'elle soit soumise, comme le juge, aux règles de preuve. La question de la preuve est donc directement liée à la reconnaissance de la compétence des caisses d'allocations familiales pour qualifier<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Sur la voie de la qualification dans les caisses, cf. infra.

## CHAPITRE IV - LA QUESTION DES RÉCLAMATIONS

### Question préalable : question de vocabulaire

La réclamation est une intervention de l'allocataire qui conteste une décision prise à son égard par la caisse. Elle mérite un nouvel examen de la situation par la CRA, instituée à cet effet, et peut aboutir devant une juridiction.

Dans les développements qui suivent, le terme de réclamation sera utilisé par préférence à tout autre, et en particulier à celui de recours ou à celui de contestation, parce qu'il est le terme utilisé par le Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale : les textes lui donnent une signification particulière et en tirent des conséquences de droit, notamment sur les conséquences à lui donner (passage en CRA, interruption de la prescription). Il n'est donc pas l'équivalent des autres termes, qui restent en quelque sorte à la libre disposition des usagers...

Cet usage du terme de réclamation constitue une rupture avec ce qui se pratique à l'intérieur des caisses, où sont à l'inverse nommées réclamations les contestations qui sont parvenues devant la CRA. Cette inversion explique pourquoi il est souvent dit qu'il y a peu de réclamations : en effet, dans certaines caisses, peu ou même très peu de réclamations aboutissent effectivement devant la CRA. C'est cela ne signifie pas que les allocataires n'ont pas contesté une décision prise à leur égard. Cela signifie seulement que beaucoup de réclamations ne sont pas traitées comme telles : elles sont alors souvent qualifiées de contestations et elles font l'objet d'un traitement interne aux services de la CAF.

Comme d'autres questions soulevées lors de cette étude, notamment celle du traitement des indus, la question du traitement des réclamations soulève une question préalable : dans quelle mesure les allocataires sont-ils susceptibles de porter une réclamation devant la caisse, et en deça même de cette démarche, dans quelle mesure les allocataires sont-ils à même d'apprécier l'illégitimité d'une décision qui leur est opposée par la caisse et donc la possibilité de la contester en droit ?

Ce questionnement est parallèle à celui des non recours<sup>46</sup> : admettre que le taux de non recours est relativement important, c'est admettre qu'une partie de la population ne sait pas faire valoir ses droits aux prestations versées par les CAF. Or il est au moins aussi difficile d'apprécier la valeur légale d'une décision de la caisse que de connaître plus ou moins précisément qu'une ou plusieurs prestations peuvent être demandées. Il est

---

<sup>46</sup> Cf. par exemple Le non recours en France : un vrai problème, un intérêt limité, A. MATH, CNAF, Recherches et Prévisions, n°43, mars 1996



d'ailleurs ressorti des discussions du groupe le rôle primordial des agents dans la diffusion de cette information, de sorte que l'information est nécessairement soumise, au moins pour partie, à la politique de la caisse et à la politique de chacun des agents concernés.

### **De la possibilité de réclamer**

La réclamation suppose par hypothèse l'existence d'une décision préalable susceptible d'être contestée. A la connaissance de la décision préalable s'attache en principe la connaissance de la possibilité de réclamer, puisque les notifications doivent mentionner cette possibilité ainsi que le délai de saisine de la CRA.

Mais les caisses s'autorisent parfois à faire l'impasse sur la notification des droits, de sorte que l'allocataire n'aura pas la possibilité matérielle de réclamer contre une décision dont il n'aura pas connaissance. Même lorsque les notifications sont effectivement envoyées, le résultat normalement recherché -l'information de l'allocataire- n'est pas assuré : l'information de l'allocataire reste aléatoire.

### **De la possibilité matérielle de réclamer : le blocage des notifications**

#### **Extraits :**

- **N** : Mais cela concerne en général la réponse que l'on doit faire au courrier des allocataires, à toute demande. Mais il faut quand même dire que l'on a un problème technique avec notre informatique. Par exemple les demandes d'aide au logement, on les instruit, et s'il n'y a pas de droit, les allocataires ont une lettre... Sauf si tu bloques toutes tes notifications pour ne pas qu'elles partent, comme le font beaucoup de caisses, parce que cela coûte cher à envoyer des notifications. Ça fait des courriers.

- **F** : Et c'est là que tu as des réclamations au guichet, donc tu vois le monde qui est là (rires). Ce qui n'est pas très économique par contre ! C'est un choix.

- **N** : C'est un choix, parce que bien souvent quand ils ont une lettre de refus, ils ne comprennent pas, ils viennent quand même à l'accueil, donc de toute façon, accueil pour accueil, on n'envoie pas les courriers... là, je te fais une réponse de gestionnaire.

- **B** : Je vous donnerai une réponse de juriste : quand on a une lettre de refus, on peut saisir la CRA, quand on n'a pas de lettre, on ne peut rien faire.

- **A** : Il y en a peut-être 50 qui vont réagir et sur les 50, on leur fait une lettre de refus manuscrite, enfin manuscrite, personnalisée, et puis à ce moment-là, ils ont les voies de recours à compter de la date de notification. Donc cela revient au même, en fait. Parce que sur les refus, ils ne contestent pas tous. Il y en a peu qui contestent. Donc c'est vrai c'est des problèmes de gestion.

- **I** : Ils ne comprennent pas les courriers, souvent. Ils ne peuvent même pas les contester.

### **De la connaissance nécessaire à la réclamation**

Comme l'illustre l'extrait suivant, les membres du groupe ont pu constater que l'information écrite de l'allocataire n'est pas toujours satisfaisante. On peut alors s'appuyer sur les agents d'accueil pour pallier le défaut d'information écrite efficace (que ce soit du fait de l'organisation ou du fait de l'allocataire, peu coutumier du langage écrit), mais l'information orale semble elle aussi aléatoire.

### Extraits :

- N : On en discutait tout à l'heure : le problème, quand on est agent d'accueil, c'est qu'on doit logiquement savoir répondre aux allocataires. L'allocataire doit repartir avec une réponse, qui soit bonne ou pas bonne pour l'allocataire, mais l'agent d'accueil est là pour dire "c'est comme cela et pas autrement". On pourrait très bien dire "toute réclamation de l'allocataire mérite une révision de son dossier à tête reposée par un technicien", mais tu ne vois pas le boulot que cela va faire ! C'est énorme. Alors, le problème, c'est de se dire, comment savoir si l'on a raison ou si l'on n'a pas raison. Dans un cas pareil, c'est parce que la personne a jugé bon de revoir le dossier, mais elle aurait été sûre..., admettons que cela aurait été le technicien qui a fait l'indu qui avait été à l'accueil ce jour-là : il aurait dit "c'est moi qui ai fait le dossier, je sais bien que c'est bon !".
- B : Oui, mais est-ce qu'il aurait dit : "je suis sûr de moi, je sais que ce n'est pas comme cela, mais si vous n'êtes pas contente, saisissez la CRA" ?
- N : Ah oui, effectivement ! Cela c'est autre chose.
- X : Alors là c'est sûr. Les voies de recours, hein.
- N : C'est vrai que les voies de recours sont écrites. Mais moi je déplore qu'on mette les voies de recours si petites que cela, c'est scandaleux de mettre les voies de recours en fin de parcours, sur deux petites lignes, que l'on ne voit rien.
- M : Sur les notices, c'est tout petit hein. Il faut des double lunettes, hein !
- F : Illisible ! Oui, tout à fait.
- X : Tout à fait d'accord.
- N : On dit qu'il faut donner toutes les informations au public sur nos horaires d'ouverture, sur nos machins, sur nos trucs, sur ce que l'on fait, sur les droits et les devoirs, on parle des droits et des devoirs. Je trouve que l'on devrait aussi parler un peu des droits et des devoirs de la CAF. Et notamment, et pourquoi pas, il devrait y avoir un livret, à l'intérieur duquel il soit marqué : "lorsque qu'une décision vous paraît injuste, vous avez le droit de contester", parce qu'après tout, ils ont peut être tort mais peu importe, et que cela soit écrit en gros. C'est tellement petit que les gens ne voient pas, quoi.
- B : Si, au guichet, on le précise, alors que la possibilité de contester soit écrite en petits caractères n'est pas si grave. Mais si ce n'est pas le cas...

### De la distinction entre demande de remise de dette et contestation de la décision

La contestation suppose la remise en cause de la décision qui justifie la suspension des prestations et/ou la demande de remboursement. En revanche, une demande de remise de dette ne suppose pas une contestation du fondement même de la décision de la caisse : il s'agit seulement de demander à la caisse de bien vouloir (décision en opportunité) réduire la somme demandée eu égard aux faits de l'espèce, en particulier à la situation sociale de l'allocataire et/ou à la faute de la caisse. Mais les allocataires ne maîtrisent pas nécessairement la différence entre remise de dette et contestation, et s'ils la maîtrisent, ils préfèrent souvent demander une remise de dette. La tendance est d'autant plus forte que leur situation sociale est plus dégradée, considérant qu'il vaut mieux tenir (une réduction même partielle de l'indu) que courir (pour tenter d'obtenir une décision favorable). A l'évidence, la distinction entre remise de dette et contestation au fond n'est pas toujours maîtrisée. Lorsqu'elle l'est, les allocataires n'ont pas nécessairement la liberté de choisir entre ces deux types de recours. En effet, la demande de remise de dette est plus "rentable" à court terme, ce qui détermine les allocataires les plus en difficulté à s'en contenter

### **Extraits :**

- **M** : Et il y a un truc qu'il faut faire systématiquement, et je trouve que c'est de l'honnêteté, c'est expliquer la différence entre une demande de remise de dette et une contestation... Je le fais systématiquement.
- **N** : Tout à fait, je suis d'accord.
- **M** : Quand les gens viennent... il y en a qui ne savent pas ce que c'est que la différence. Quels droits ils perdent, quels recours ils perdent, mais cela on doit l'expliquer, on ne devrait pas l'occulter...
- **G** : La contestation c'est que tu contestes, c'est l'étude de ton dossier.
- **A** : Dès qu'ils font une demande de remise de dette, cela veut dire qu'ils acceptent la dette.
- **M** : Justement...
- **D** : Moi, cela m'est arrivé plusieurs fois, après avoir rendu un rapport d'enquête, que des gens viennent contester l'enquête. Je leur fais remplir directement une demande auprès de la Commission de Recours Amiable sur une déclaration sur l'honneur, soit en contestation, soit en demande de remise de dette, en leur expliquant la différence, en leur disant "attention, si vous faites une demande de remise de dette, cela veut dire que d'emblée vous ne contestez pas sur le fond, que, implicitement, vous reconnaissez. Si vous contestez, vous l'écrivez...". Voilà. Et on le maîtrise [...].

Pourtant la distinction est essentielle, non seulement parce qu'elle introduit une différence sur le traitement qui sera fait de chacun des deux types de demande dans la caisse, mais aussi et surtout parce qu'ils n'induisent pas les mêmes droits pour les allocataires : une demande de remise de dette, qu'elle soit acceptée ou refusée, s'épuise avec la décision de la CRA : celle-ci prend une décision en opportunité sur laquelle il n'est pas possible de former un recours judiciaire.

Au contraire, une réclamation au plein sens du terme constitue une contestation de la décision de la caisse, et si cette décision venait à être confirmée par la CRA, elle pourrait encore être contestée devant les juridictions. Comme nous le verrons, la confusion parfois entretenue entre ces deux possibilités peut être particulièrement préjudiciable à l'allocataire. Or il apparaît que si les allocataires ne contestent pas, ou contestent peu, c'est justement parce que leur réclamation est qualifiée par la CAF de demande de remise de dette.

## **De la liberté de choisir entre demande de remise de dette et contestation de la décision**

### **Extraitsw**

- **L** : Les réclamations, les contestations... quand on discute avec les gens du problème, on leur explique bien que s'ils font une contestation... tout le cheminement. Mais souvent, ces gens-là sont très démunis voire..., et ce qui les intéresse, c'est la remise de dette. Ils ne cherchent pas plus loin, ils se disent "moi, ce qui est le plus rapide, ce sera ma remise de dette dans la mesure où je pourrai repartir sur un financement plus facilement ..., ce n'est pas la peine de contester..."
- **B** : Même dans des situations où ils pourraient contester ?
- **L** : Oui, oui, mais bon..., pff..., on le voit pour les charges d'enfants des fois. Ce n'est jamais très évident, et bien il y en a qui préfèrent dire "bien moi une remise de dette c'est plus facile".
- **N** : Pour être sûr d'avoir quelque chose.



- L : Pour être sûr d'avoir quelque chose parce que bon..., quand ils sont au seuil de pauvreté..., 100 francs c'est 100 francs hein.
- B : Ils préfèrent renoncer à une partie...
- N : C'est pour cela que lorsque quelqu'un qui n'y connaît rien demande une remise de dette, on devrait regarder le fond du dossier avant de le passer en remise de dette. Peut-être que le mec il a...

Certes, "tous les allocataires ne sont pas défavorisés", comme l'a rappelé l'un des membres du groupe lors de nos réunions, mais la mobilisation de la règle de droit suppose une maîtrise minimum de la règle elle-même et par dessus tout une maîtrise minimum des voies qui ouvrent la contestation. Cette constatation bien classique souligne l'importance considérable des règles de procédure : ce sont elles qui ouvrent les voies de la contestation, en indiquant en particulier qui doit être saisi, comment et dans quels délais. Le droit substantiel (le "bon droit") n'est rien si son titulaire ne peut pas obtenir sa reconnaissance par ceux qui sont institués pour ce faire : les juridictions de l'ordre judiciaire pour ce qui nous occupe, après l'intervention de la CRA en matière de droit de la sécurité sociale. Une bonne utilisation des règles de procédure est donc une condition nécessaire sinon suffisante à la possibilité pour l'allocataire d'obtenir un jour gain de cause contre l'organisation.

Au-delà, il y faudra encore une maîtrise suffisante du droit substantiel, ce qui est loin d'être acquis dans le domaine des prestations familiales : comme on le sait les TASS n'ont pas nécessairement les moyens de travailler, particulièrement dans un domaine qui n'est pas traité sur le mode juridique mais au contraire presque totalement désinvesti par les juristes, de sorte que la mise en forme juridique des différends et de leur règlement est souvent absente des débats<sup>47</sup>. Dans ces conditions, on peut difficilement reprocher aux CAF et à leurs services contentieux de "tricher" avec un droit qu'ils sont les seuls à maîtriser. La jurisprudence étudiée sur la question de l'enfant à charge en est un bon exemple : même si les allocataires ont su mobiliser les règles de procédure qui les ont conduits devant le TASS, ils ne savent pas mobiliser les règles de droit qui pourraient leur permettre d'obtenir gain de cause.

### **Une confusion entretenue entre demande de remise de dette et contestation d'une décision**

La confusion entre les deux formes de contestation est extrêmement préjudiciable aux allocataires : lorsque leur contestation est traduite par les services de la caisse en une demande de remise de dette, ils perdent corrélativement le droit de contester au fond. En effet, une demande de remise de dette est unanimement considérée comme une acceptation du principe de la dette et par conséquent comme fermant la voie de la contestation. Même si cette unanimité était sans conséquence sur la valeur réelle de la demande de remise de dette, il n'en reste pas moins que le délai pendant lequel l'allocataire peut contester (deux mois) continue à courir pendant l'examen de la remise de dette, de sorte que l'allocataire est forclos si, par la suite, il souhaite

---

<sup>47</sup> Le contentieux des prestations familiales, pouvoir des caisses et pouvoir des juges, I. SAYN, Rev. Dr. Sanit. Soc. 1, 1998, p. 122.

contester la décision initiale. Ce mécanisme aboutit à des résultats particulièrement pervers lorsque s'y adjoignent d'autres pratiques en usage dans les caisses.

Soit un allocataire qui se serait vu demander le remboursement de prestations qualifiées d'indues et qui se serait opposé à ce paiement par la voie de la remise de dette. Lorsque la remise de dette lui est refusée, il s'avise de la possibilité de contester la décision initiale de la caisse. Le tribunal le déboute de sa demande, considérant que le délai de deux mois pour agir à compter de la décision contestée est dépassée. Rien là que de très logique. Mais la CAF, soucieuse de ses intérêts, profite de la saisine du juge par l'allocataire pour former une demande reconventionnelle et faire constater la dette. Elle détient ainsi un titre exécutoire qui lui permettra de faire procéder à une exécution forcée si d'aventure, l'allocataire en question s'obstinait dans son refus. Rien là que de très logique, sauf si l'on admet avec les juristes que le débat au fond, a priori fermé à l'allocataire forclos, doit être rouvert du fait de la demande de la CAF, sans quoi le titre exécutoire sera délivré sans débat judiciaire. Or en l'espèce, il s'agissait d'un ex-concubin auquel la caisse comptait faire rembourser les prestations indûment versées à une allocataire décédée depuis et donc dans l'impossibilité de rembourser sa dette. Le débat judiciaire, s'il n'avait pas été écarté par une forclusion fondée sur la demande préalable de remise de dette, aurait pu faire apparaître l'inexistence de la dette du concubin, par hypothèse non solidaire des dettes de son ex-concubine. Ici, la pratique qui consiste à traiter les contestations des allocataires en demande de remise de dette s'est donc avérée particulièrement préjudiciable à l'allocataire, qui continue de rembourser la dette de son ex-concubine. Ajoutons que s'il n'est pas actuellement allocataire, il aurait pu se contenter de ne pas payer l'indu en question : c'est alors la caisse qui aurait dû agir en paiement et le débat au fond aurait eu lieu. Ajoutons encore que si le défendeur est actuellement allocataire, c'est la pratique qui consiste à retenir les prestations en cours en guise de remboursement des indus qui l'a contraint à agir. Or cette pratique est elle-même illégale.

Les modalités de traitement des réclamations sont donc fondamentales en ce qu'elles commandent l'ouverture d'un débat qui pourra aboutir à la remise en cause de la décision initialement opposée à l'allocataire. Mais les modalités de reconnaissance des réclamations sont également fondamentales en ce qu'elles donnent accès aux outils que sont les règles de procédure. Cette distinction s'impose si l'on veut tenter d'y voir plus clair dans les modalités de traitement des réclamations. L'extrait qui suit illustre bien comment l'absence de toute définition explicite de la réclamation autorise la caisse à traiter ce qui est pourtant bien une réclamation de l'allocataire en dehors des voies prévues à cette effet, en l'occurrence sans la transmettre à la CRA.

**Extraits :**

- B : Avez-vous des courriers qui sont envoyés directement au service contentieux ?
- N : Ah oui.
- L : Oui, bien sûr.
- F : Il y en a pas mal et la question est "qu'est-ce qu'on en fait ?". A un moment, la responsable du service contentieux nous a dit "j'ai des tas de lettres qui m'arrivent et qui concernent le service Presta, ce n'est pas dans mes compétences parce que je n'ai pas assez de maîtrise en technicité prestations".

C'était des lettres qui lui étaient adressées en derniers recours, parce que des gens avaient vu que le service Contentieux gérait les litiges, donc on adressait ses lettres là-bas.

Alors maintenant il y a un circuit qui existe : elles redescendent et c'est un responsable du service prestations qui gère tous ces courriers. [...] C'est le service Prestations qui répond.

- D : Et c'est son responsable qui répond, qui fait les courriers.

Je vous donne un exemple [...] : la dame est française, elle habite en France. Lui est Suisse. Ils ont un enfant ensemble et ils avaient prévu de se marier. La dame se retrouve sans revenus, et dans un premier temps, elle fait une demande d'API. On fait faire une enquête, on s'aperçoit que le monsieur, souvent, de fait, est chez elle, mais c'est vrai qu'il n'en a pas le droit : la France lui a refusé une carte de séjour au prétexte qu'il n'a pas de revenus. Il est chômeur [...] Il percevait des indemnités chômage helvétiques.

Dans un premier temps, le rapport d'enquête conclut que, bien qu'il soit souvent avec la mère de son enfant, on ne peut pas lui refuser l'API, simplement parce que le gars, il ne demandait qu'à résider en France, mais la loi française le lui interdisait. Il a d'ailleurs un domicile en Suisse dont il a justifié. De toute façon, pour la police des habitants en Suisse, il est Suisse, il a intérêt à y avoir un domicile.

Un responsable de la caisse a fait refuser l'API. Re-enquête. Demande de RMI. Même réponse au titre du RMI : "on vous refuse le RMI au titre que vous ne vivez pas seule, vous n'êtes pas vraiment isolée, vous aviez prévu de vous marier et tout..."

- N : Oh, c'est génial ça, "vous avez prévu de vous marier" !

[...]

- G : Oui, non mais ils peuvent se marier.

- L : Mais cela résoudrait leur problème, conseille-leur de se marier.

- N : Ils auraient droit au RMI en tant que couple.

- G : mais elle a l'API ?

- D : Non, on n'a rien payé, on ne paye rien. Elle n'a pas de revenus, elle a des dettes pas possible...

- G : Je ne vois pas pourquoi vous ne payez pas l'API.

- D : C'est ce dossier qui est passé en commission de concertation ?

- B : Et pourquoi vous étiez mal dans cette commission ?

- F : Parce qu'on est censé y débattre de dossiers qui nous interrogent quelque part, pour se positionner, pour dire "que fait-on, dans ce cas-là ?"

Alors que là, le responsable avait déjà répondu à la lettre de la dame.

Il nous a dit : "j'ai fait un courrier pour ce dossier, j'ai déjà répondu". On a lu la lettre, et il y avait toutes les réponses pour l'allocataire. On n'avait pas à débattre de ce dossier dans cette commission-là.

C'est une commission, je dirais intermédiaire, entre la décision qui a été prise par le service Prestations et puis la possibilité pour l'allocataire de se trouver en CRA. C'est l'intermédiaire. C'est-à-dire que l'on y parle, entre autres, des dossiers pour lesquels on va porter plainte, parce qu'il y a eu fraude, c'est quand même intéressant. Mais ce dossier n'avait pas lieu d'être là.

[...]

- B : Mais il n'y avait pas de contestation alors, sur ce dossier ?

- D : Si.

- F : L'allocataire contestait, mais il n'avait rien à faire là, il fallait qu'il aille en CRA, c'est tout, il avait eu sa réponse.

- N : Bien oui.

- G : Mais la réponse est mauvaise. Elle ne va pas dans le sens de la législation.

On voit bien à la lecture de cet extrait que la contestation de l'allocataire, dont on ne sait pas si elle était la première à parvenir à la caisse, n'a pas (encore) réussi à atteindre



la CRA, les services de la caisse considérant avoir répondu correctement à sa demande. Reste à savoir si l'allocataire saura formuler une nouvelle contestation, sur les mêmes points, mais qui précisera expressément sa volonté de saisir la commission de recours amiable. D'une façon plus générale, cet extrait pose précisément la question de la reconnaissance des réclamations, avant de poser celle des modalités de traitement des réclamations.

## **I - LES MODALITÉS DE RECONNAISSANCE DES RÉCLAMATIONS**

Il ressort des échanges du groupe de travail qu'il existe une sorte de "boîte noire" de la réclamation : même dans les caisses où une ou plusieurs procédures de traitement des réclamations sont identifiées, rien n'est dit de ce qui doit être qualifié de réclamations, et donc du critère de renvoi vers l'une ou l'autre des modalités possibles de traitement des réclamations. La question de l'identification des réclamations est pourtant essentielle puisque, par hypothèse, elle commande les conséquences attachées à l'intervention de l'allocataire.

Les allocataires utilisent plusieurs types d'intervention, selon qu'ils veulent obtenir des explications ou des informations, manifester leur désaccord (plus ou moins virulent...), ou expressément demander une modification de la décision qui leur a été opposée. Indépendamment de son contenu même, la forme de l'intervention peut jouer un rôle : selon les caisses ou les agents, l'intervention doit respecter certaines formes pour être qualifiée de réclamation.

Le Code de la sécurité sociale ne donne aucune indication expresse sur la définition d'une réclamation comme sur la forme qu'elle pourrait revêtir. Des articles R. 142-1 et suivants<sup>48</sup>, il ressort seulement que "Les réclamations relevant de l'article L. 142-1 [contentieux général de la sécurité sociale] formées contre les décisions prises par les organismes de sécurité sociale [...] sont soumises à une commission de recours amiable composée et constituée au sein du conseil d'administration de chaque organisme. Cette commission doit être saisie dans un délai de deux mois après la notification de la décision contre laquelle les intéressés entendent former une réclamation [...].

En outre, "Lorsque la décision du conseil d'administration ou de la commission n'a pas été portée à la connaissance du requérant dans le délai d'un mois, l'intéressé peut considérer sa demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal des affaires de sécurité sociale [...]. Le délai d'un mois [...] court à compter de la réception de la réclamation par l'organisme de sécurité sociale. Toutefois, si des documents sont produits par le réclamant après le dépôt de la réclamation, le délai ne court qu'à dater de la réception de ces documents".

De ces textes, il ressort qu'une réclamation ne peut que concerner la contestation d'une décision préalablement prise par la caisse d'allocations familiales, ce qui donne une première approche d'une définition substantielle de la réclamation. De ces textes, il

---

<sup>48</sup> Aucun article concernant les réclamations n'est contenu dans la partie législative du code (L.) ou dans la partie des décrets simples (D.).

ressort également que la naissance d'une réclamation ne dépend que très peu de critères de forme.

### **A - Les critères de forme**

Des textes cités, il ressort seulement que la réclamation doit faire l'objet d'une "réception" par l'organisme de sécurité sociale, et qu'une réclamation ne suppose aucune mention obligatoire.

### **La réception de la réclamation**

Une réclamation, pour être efficace, doit-elle être formulée par écrit, ou bien une réclamation orale suffit-elle ?

Selon le texte, la réclamation doit être reçue par la caisse : cela signifie-t-il que la réclamation doit faire l'objet d'un écrit ? rien n'est moins sûr. En effet, en l'absence de disposition expresse, rien ne permet d'écarter la réception d'une réclamation faite oralement, au guichet ou même au téléphone, même si les impératifs de gestion supposent qu'un écrit circule entre les différents agents de l'organisme. Les deux affirmations ne sont pas contradictoires.

Des discussions du groupe, il est ressorti que les allocataires venus contester en personne peuvent être orientés vers le service contentieux : ils seront alors reçus et leur réclamation éventuellement enregistrée sans qu'ils aient eu à produire un écrit. De même, le service d'accueil peut être habilité à recevoir une réclamation, c'est-à-dire à enregistrer une réclamation qui sera ensuite transmise au service contentieux pour instruction. Dans les deux cas, il y aura donc bien un écrit, émanant de la volonté de l'allocataire, mais rédigé par les services de la caisse. Une réclamation téléphonique est bien évidemment plus délicate puisqu'elle ne permet pas à l'organisme de demander à l'allocataire de signer sa demande et par là-même de démontrer sa volonté de réclamer. Il reste cependant la possibilité de lui indiquer la procédure à suivre : envoyer un écrit ou passer à la caisse.

A partir du moment où la réclamation est entendue par un agent de la caisse, on peut donc considérer qu'il y a réclamation au plein sens du terme. D'un point de vue pratique, il faut alors admettre que chaque agent en contact avec les allocataires doit pouvoir enregistrer une demande sous forme écrite et la transmettre, y compris les agents de contrôle, parce qu'ils sont souvent les premiers à entendre la réclamation, de même que les travailleurs sociaux. Ceux-là aussi devraient pouvoir formaliser la réclamation, et pas seulement informer sur la possibilité de réclamer.

Cette analyse répond à la fois aux exigences du Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale, qui ne prévoit aucune forme particulière, et aux impératifs de gestion, une caisse ne pouvant pas fonctionner sans support écrit.

#### **Extraits :**

- **M** : Le sas de décompression, c'est le guichet, en bas. Et puis ils font remonter en fonction de ce qu'ils ressentent, si c'est une demande de remise de dette, si c'est une contestation, ils font monter au contentieux.
- **D** : oui. On n'a pas de structure précise pour traiter cela, mais on le fait au cas par cas. Je pense notamment à la jeune femme qui est venue la semaine dernière,

pour contester une enquête et une décision de la CAF : on lui a dit comment contester..., par courrier et tout..., on ne lui a pas caché cela et on l'a même orienté à le faire. On lui dit "nous, on ne modifie pas notre vision des choses, mais vous avez le droit de le contester". Mais il n'y a pas de structure, c'est au cas par cas.

- **B** : Mais quand elle est venue contester, vous n'avez pas, sur le moment, rempli une feuille pour la CRA ?

- **D** : Heu..., non, moi je le fais rarement...

- **F** : C'est qu'il y a une telle proximité au niveau des guichets : l'accueil prestations est très proche de l'accueil contentieux. En général, quand il y a une réclamation quelconque de l'allocataire qui n'est pas d'accord avec la décision que l'on a prise ou qui veut faire une demande de remise de dette par rapport à un indu, on l'accompagne au service contentieux. On explique à la collègue, en face de l'allocataire, pourquoi elle réclame et pour quelles raisons, etc..., et on en discute avec la collègue, parce que cela lui appartient de constituer le dossier pour la CRA.

- **D** : Cela peut se faire sur une simple déclaration.

- **M** : Au contentieux, pour certaines choses... quand tu les fais parler, tu t'aperçois qu'il y a encore autre chose qui n'a pas été traité au niveau des Prest. Et il faut redescendre au guichet avec eux, pour avoir... Mais il n'y pas de procédure de prévue.

- **F** : C'est cela qui est intéressant dans la proximité, c'est l'échange qu'il peut y avoir : la personne n'a peut-être pas tout dit, et l'agent d'accueil du service contentieux va peut-être s'interroger sur d'autres choses, et va encore faire appel à l'agent d'accueil prestations. Pour complément d'information. Mais rien n'est formalisé.

### **L'absence de mentions obligatoires**

Contrairement à l'usage parfois en vigueur, une réclamation est valable et doit être traitée en tant que telle, c'est-à-dire aboutir sans détour devant la CRA, même et y compris si son auteur ne demande pas expressément à ce que sa demande soit examinée par le CRA. A fortiori, une réclamation n'a pas à comporter telle ou telle autre mention obligatoire, telle que les termes de réclamation, de contestation, de recours hiérarchique, amiable, gracieux ou autre.

De même, rien n'impose que la réclamation soit adressée au service ou à la personne compétente à l'intérieur de la caisse pour pouvoir être prise en considération : dès lors qu'elle est "reçue" par l'organisme, celui-ci doit l'orienter sur le service compétent pour instruction avant son passage en CRA. Doit donc rester indifférent le destinataire de la réclamation et en particulier le niveau hiérarchique du destinataire de la réclamation : peu importe que le courrier soit adressé au directeur de la caisse, nominativement ou non, au service contentieux, au contrôleur intervenu sur le dossier... d'ailleurs une réclamation formulée oralement au guichet de la caisse s'adresse à l'ensemble de l'organisme à travers son représentant au guichet et cette réclamation en est une dans les mêmes termes qu'une réclamation adressée nominativement au directeur de la caisse.

La forme que doit prendre une réclamation de l'allocataire ne devrait pas permettre à une caisse d'allocations familiales de trier entre les "bonnes" et les "mauvaises" réclamations, entre celles qui méritent d'être portées devant la CRA, ou celles qui peuvent être traitées autrement que par un renvoi devant la CRA : toute réclamation



"reçue" par la caisse suppose un examen en CRA. Mais encore faut-il que ce qui a été "reçu" par la caisse soit véritablement une réclamation. Or tout ce qui est "reçu" par la CRA ne constitue pas une réclamation.

### **B - L'objet d'une réclamation : la remise en cause d'une décision initiale**

Comme on l'a vu, les réclamations doivent être "formées contre les décisions prises par les organismes de sécurité sociale" pour être soumises aux textes sous examen (article R. 142-1 du Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale). Cette indication est précieuse ; elle permet d'écarter tout un ensemble de contestations des allocataires de la qualification de réclamation.

En effet, il est apparu au cours des discussions que toute intervention des allocataires en dehors d'une réponse à une demande expresse de la CAF contient au moins un germe de contestation, de sorte que toutes les interventions des allocataires pourraient aboutir devant la CRA, y compris lorsqu'il s'agit pour les allocataires de protester contre les méthodes de travail de la caisse, par exemple ses délais de traitement des dossiers ou les difficultés de joindre ses services au téléphone. Mais beaucoup de ces interventions ne sont pas des réclamations au sens des textes, en ce qu'elles ne remettent pas en cause une décision préalablement prise par la caisse.

### **La multiplicité des modalités d'intervention des allocataires**

Les interventions des allocataires ont plusieurs objets : il peut s'agir de récriminations, de demandes d'explication, de réactions à une information, de demandes de prestations, enfin de contestations et/ou de réclamations, sous réserve d'autres cas de figure possibles et non répertoriés ici. Bien entendu, les allocataires peuvent panacher et joindre récrimination et demande d'explications, comme le montre l'extrait suivant.

#### **Extraits :**

- B : Monsieur a fait une demande d'AL le 2 septembre 1997. Il envoie un premier courrier le 28 décembre 1997, où il s'étend sur les lenteurs de la CAF et les problèmes de téléphone [lecture de la lettre, assez injurieuse]. Il termine par un P.S. : "j'ai reçu ma carte [d'allocataire] ce matin", puis il envoie son adresse et ajoute "toujours la même chose avec votre téléphone, impossible de vous avoir, quand on est à pied, on fait quoi ? On crève".

Nouvelle lettre le 3 janvier 1998 : monsieur proteste contre le montant de son allocation logement. Il explique qu'il a un loyer de 3.300 francs et que son allocation logement de 462 francs est tout à fait insuffisante, alors qu'avant de déménager, il avait un loyer de 2.000 francs et des allocations logement à peu près équivalentes. Comme c'était dans un autre département, il estime que cette CAF est beaucoup moins bonne que la dernière, et il demande des explications : l'UDAF lui avait dit qu'il aurait 700 francs...

- F : Ce n'est pas à la tête du client !

- B : Il explique que sa femme (sa nouvelle femme) arrive avec ses deux fils, qu'il a besoin d'argent, que dans les autres départements c'était mieux, qu'il va écrire à Martine Aubry parce qu'il a un copain qui connaît le chef de cabinet de Martine Aubry... Que son oncle a plus de revenus et plus d'allocations logement... Que s'il était arabe il aurait sûrement plus...

- N : C'est bien ! On l'attendait celle-là !

- B : Et il reçoit une réponse de la direction à sa lettre du 3 janvier le 28 janvier : "Nous accusons réception de vos courriers (donc des deux courriers préalables) qui ont retenu toute notre attention..."

- F : C'est la formule habituelle hein !

- B : Oui, manifestement, ce sont les formules habituelles. "En réponse, nous vous informons que le calcul de l'AL s'effectue en tenant compte de la situation familiale, des ressources et du loyer net, sans les charges, pris dans la limite d'un loyer plafond. En fonction des éléments retenus pour le calcul de votre allocation logement, personne isolée, ressources 1996 et loyer plafond à 1.240,00 francs, votre montant s'élève actuellement à 462,68 F. Avec nos salutations distinguées. Le Directeur".

- L : En fait, c'est une récrimination, finalement.

- B : Je pose la question de la définition de la réclamation, parce qu'il ne demande pas un droit. La première lettre, c'est purement une récrimination, il râle parce qu'il trouve que c'est trop long. Et la deuxième...

- N : Il n'est pas d'accord avec le montant quand même.

- B : La deuxième, il n'est pas d'accord avec le montant, et il demande des explications : Pourquoi j'ai moins d'AL que mon oncle alors que j'ai moins de revenus que lui ? Pourquoi je n'ai pas plus d'AL qu'avant alors que mon loyer est plus important ? Il ne comprend pas, il demande si cela vient du changement de département... Donc, est-ce que c'est traité comme une réclamation ?

[...]

Le loyer plafond n'est pas calculé seulement en fonction des revenus, il l'est aussi en fonction de la composition de la famille ? Parce qu'il explique dans sa lettre (entre deux insultes, c'est vrai) qu'il a une nouvelle femme avec deux enfants.

- D : Oui, mais on reverra son calcul à ce moment-là. A partir du moment où ils seront là, on reverra le calcul.

- B : Mais alors pourquoi, dans la lettre, on lui dit "on a raison, vous avez ça et pas autre chose" ? Pourquoi dans la lettre, on ne lui dit pas "Si effectivement, maintenant, vous êtes trois, refaites une demande" ?

- D : Oui, oui, bien à la limite parce que c'est tellement évident que... c'est vrai que c'est évident.

- N : Oui, cela aurait pu être une phrase : "Votre situation pourra être revue parce que votre femme et vos enfants arriveront". Oh bien c'est un oubli, ça, si tu veux. Et puis comme c'est un emmerdeur, on sait bien qu'il va nous récrire !

D'autres peuvent demander des explications pour prévenir un éventuel contentieux, notamment une demande de remboursement de sommes indûment versées. Cet extrait soulève une autre difficulté : certes, une demande d'explication ne saurait être assimilée à une réclamation, en particulier parce qu'elle n'a aucune chance d'aboutir en tant que telle devant la CRA. Mais cette même demande d'explication ne doit-elle pas permettre de considérer que la prescription biennale ne saurait jouer contre l'allocataire précautionneux, qui a pris la peine de demander des explications complémentaires lesquelles ont abouti au calcul du rappel qui lui est dû ? La demande d'explication qu'il a formée ne doit-elle pas au contraire être considérée comme ayant suspendu l'écoulement du délai de prescription, de sorte que le rappel qui lui est dû sera calculé depuis le début de la période, sans être limité par la prescription ? L'admettre, c'est considérer que si les réclamations doivent toujours suspendre l'écoulement de la prescription, elles ne sont pas les seules ; d'autres interventions des allocataires ont ce pouvoir, en particulier lorsqu'il s'agit de demandes réitérées d'explication qui aboutiront in fine à un nouveau calcul des droits.

**Extraits :**

- **B :** Une jeune fille est titulaire de l'AAH, elle est hébergée cinq jours sur sept dans son établissement spécialisé et elle passe les week-end et des vacances relativement longues avec ses parents. Donc elle reçoit (ses parents reçoivent) au titre de l'AAH, 12 % du montant maximum de l'AAH plus le forfait journalier. Et ils reversent le forfait journalier au Département. Elle n'est pas sous tutelle, c'est bien elle la bénéficiaire de l'AAH.

Juin 1997- Premier courrier du père : "je ne comprends pas. Ma fille est là au moins deux jours sur sept plus les jours de vacances, or elle reçoit le forfait journalier y compris pour les jours où elle est chez nous, donc elle reçoit plus de forfaits journaliers que de jours où elle est effectivement en établissement. Par contre, quand elle est chez nous, elle reçoit bien le forfait journalier, mais elle ne reçoit toujours que 12% de l'AAH alors que les jours où elle est chez nous, elle devrait recevoir 100 % de l'AAH". Conclusion : "Je vous remercie de bien vouloir me préciser si votre mode de calcul ne devrait pas être modifié".

- **N :** Moi, je lui envoie le suivi législatif, hein.

- **B :** Il trouve cela bizarre et demande des explications parce qu'il veut comprendre s'il reçoit trop ou pas assez (il aurait moins de forfait journalier mais plus d'AAH). On ne sait pas dans quel sens va sa démarche. Première réponse "Les mensualités que vous recevez sont exactes. Toutefois nous vous précisons que ces droits pourront être révisés, sur sa demande, pour ces périodes de congés, dès lors qu'elle totalise dix jours de congés. Les journées de sorties sont décomptées par nuits passées hors de l'établissement sans pouvoir excéder deux jours par week-end."

Traduction : on pourra réviser ce que vous recevez à la demande de votre fille, (souligné dans la lettre) si elle prend des congés en dehors de son établissement de plus de 10 jours par an.

- **F :** D'accord...

- **N :** Il faut déjà la comprendre. Et la régularisation, on peut la faire tous les mois hein...

- **B :** A réception, monsieur fait un deuxième courrier... Il n'a manifestement pas tout compris.

Demande de précisions supplémentaires : il explique que le montant des forfaits journaliers versés par la CAF est toujours supérieur au montant des forfaits journaliers qu'il verse au Département. Qu'il les calcule lui en jours réels d'hébergement de sa fille. Et il rajoute "si cette pratique est normale je vous prie de me le confirmer" ! Et il n'a peut-être pas envie qu'on lui demande un indu.

- **N :** Mais oui, c'est normal ! Il ne veut pas rembourser après, oui.

- **B :** Deuxième réponse : le forfait journalier est calculé pour chaque jour du mois (30 ou 31 jours) et : "comme nous vous l'avions déjà dit dans le courrier précédent, les jours de sorties de votre fille doivent nous être signalés pour permettre de régulariser ses droits".

- **G :** C'est mieux dit là.

- **B :** sauf qu'on n'avait pas du tout dit cela dans le premier courrier.

- **G :** Non, non, non, on a dit "congés".

- **B :** On avait dit : si elle voulait bien le faire, elle, et pas ses parents, elle le faisait, on régularisait. Là, on dit : les jours de sortie de votre fille doivent nous être signalés pour régulariser.

- **N :** Si je résume, tu as l'air de dire que l'on s'explique mal ?

- **B :** Jusqu'à maintenant, ce n'est pas une réclamation, c'est une demande d'explication. Mais à partir de là, il va y avoir le décompte des jours où elle est effectivement hébergée, et des jours où elle est chez ses parents. Et on va se rendre compte...

- **L :** Qu'elle a un indu ?

- **G :** Que l'on a trop versé ?



- B : On va se rendre compte que l'on doit à la famille 4.000 francs pour l'année juin 1986 à juin 1997...
- L : Et bien, elle s'en tire bien.
- B : ... mais sa fille était déjà en établissement pour l'année 1995/1996, pour laquelle je lis : "l'attestation sera fournie ultérieurement compte tenu de l'application de la prescription biennale". On serait donc susceptible d'opposer la prescription biennale sur ce rappel ?
- N : Quand est-ce que la première demande de l'allocataire a été faite ?
- B : Juin 1997.
- N : Juin 1997 / juin 1995.
- L : oui mais, juin 1995, cela veut dire que l'on remonte à juin 1994, pour recalculer les droits. Avec des périodes de sortie, il faut bien remonter la...
- G : Non, non je ne ferais pas comme cela.
- N : Non, moi non plus je n'aurais pas fait comme cela.
- C : Non. De juin à septembre...

L'ensemble de ces interventions ne suppose pas un nouvel examen de la situation de l'allocataire par la CRA, de même qu'il n'apporte pas nécessairement de conséquences sur l'écoulement des délais de procédure. Retenir le critère de la contestation d'une décision initiale permet d'écarter du domaine de la réclamation celles des interventions des allocataires qui ressortent d'une autre logique.

### **Le critère de la contestation d'une décision initiale**

En effet, retenir le critère de la contestation initiale constitue le moyen de distinguer les interventions des allocataires qui supposent un renvoi devant la CRA, sans détour, des interventions des allocataires qui autorisent la CAF à y répondre par d'autres moyens.

Parmi les praticiens, il est entendu que toute intervention, tout courrier d'un allocataire mérite une réponse : lorsque cette intervention ne remet pas en cause une décision initiale opposée à l'allocataire (refus de droits, notification de droits, notification d'indu), la CAF a le choix des moyens. Elle peut librement désigner la personne ou le niveau hiérarchique compétent pour y répondre, créer une commission ad hoc, créer un "bureau des récriminations"...

En revanche, lorsque l'intervention de l'allocataire remet en cause une décision initiale, la CAF perd son pouvoir de décision et doit se soumettre aux règles procédurales du Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale : une telle contestation constitue une réclamation au plein sens du terme et doit être traitée comme telle, c'est-à-dire aboutir devant la CRA et ouvrir ainsi la voie du recours judiciaire si l'allocataire, dûment informé, le juge opportun.

## **II - LES MODALITÉS DE TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS**

Des échanges entre les membres du groupe de travail ressort une certitude : les réclamations ne subissent pas le même sort dans les différentes caisses sous examen, pas plus qu'elles ne subissent le même sort à l'intérieur d'une même caisse.

La question de l'information des allocataires a été un peu débattue : les allocataires sont-ils mis en mesure de formuler leur contestation par une information suffisamment claire ? Cette question générale renvoie à plusieurs cas de figure :

- les décisions qui sont opposées aux allocataires sont-elles suffisamment motivées pour leur donner "du grain à moudre", ou au contraire l'absence de motivation les confronte-t-elle à une méconnaissance qu'il est plus difficile de dépasser ?

- Les décisions qui sont opposées aux allocataires indiquent-elles toujours les modalités de recours ouvertes contre la décision en cause, et cette information est-elle donnée de façon suffisamment lisible ? En particulier, s'il est régulièrement indiqué, même de façon peu lisible, la possibilité de contester devant la CRA, il n'est jamais précisé que le silence d'une durée d'un mois opposé à la réclamation ouvre la voie du recours judiciaire.

- La distinction pourtant essentielle entre demande de remise de dette et contestation au fond est-elle compréhensible pour les allocataires, choisissent-ils expressément une voie plutôt que l'autre ?

- Dans quelle mesure l'action des caisses doit-elle consister aussi à expliquer aux allocataires les voies de recours dont ils disposent, y compris en envisageant une "aide à la contestation" pour les allocataires en difficulté ? Il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école puisque les caisses ont recours à ce procédé en cas d'indu important résultant d'une faute de la caisse. Mais l'idée pourrait être développée : la caisse pourrait étendre cette démarche à d'autres hypothèses, ou encore étendre l'aide au recours pour en faire une aide à la contestation plutôt qu'une aide à la demande de remise de dette. Cette proposition renvoie au degré de personnalisation du traitement des dossiers des allocataires, dans un temps où l'informatisation croissante instaure au contraire une gestion de plus en plus automatisée et formalisée des dossiers.

Ces thèmes sont nécessairement mal maîtrisés à partir d'une étude de l'existant, mais ils mériteraient sans doute d'être approfondis. Quoiqu'il en soit, les réclamations, dès lors qu'elles sont identifiées, emportent tout un ensemble de conséquences légales, y compris l'accès à l'espace de discussion et de décision que constitue la CRA. Mais ces conséquences légales sont loin d'être toutes respectées dans les caisses. Il faut donc, au préalable, examiner les conséquences de fait attachées aux réclamations.

#### **A - Les conséquences de fait attachées aux réclamations**

Les discussions du groupe de travail ont permis de décrire les modalités de traitement des réclamations en deçà de leur reconnaissance en tant que réclamation. En effet, le flou sur ce qui doit être qualifié de réclamation autorise les caisses et leurs agents à traiter comme ils l'entendent ce que, manifestement, les allocataires ont perçu comme une réclamation mais sans pour autant former expressément un recours devant la CRA.

Les modalités de traitement des réclamations "en interne" sont très variables. On retrouve des préoccupations liées à l'identification du niveau hiérarchique de la réponse à donner à l'allocataire, et des préoccupations liées à la nécessité ou non de procéder à un nouvel examen de la décision contestée, éventuellement par un autre que l'auteur de la décision initiale, avant de fournir une réponse. Une autre préoccupation est constante : celle d'éviter un contrôle judiciaire sur des pratiques repérées comme contraires au droit par l'organisation. Les réclamations sont alors identifiées et utilisées comme le moyen d'éviter le recours judiciaire.

## **1. L'identification du niveau hiérarchique de réponse**

L'une des questions soulevées par l'organisation en cas de contestation est celle de la détermination du niveau hiérarchique de l'auteur de la réponse. En règle générale, doit répondre à une contestation ou bien le service prestations, ou bien la direction. Le choix entre ces deux instances semble relativement aléatoire, d'autant que la solution intermédiaire consiste à prévoir une réponse rédigée par le service prestations mais signée par la direction, sauf lorsque la direction a décidé de rédiger les réponses qu'elle sera appelée à signer... La question est parfois posée en d'autres termes : la contestation doit-elle suivre le circuit ordinaire des contestations (ce sera au service prestations d'y répondre) ou doit-elle suivre une circuit extra-ordinaire, en l'occurrence une réponse signée et/ou rédigée par la direction de la caisse.

La détermination de l'auteur de la réponse semble devoir passer par deux critères alternatifs ou cumulatifs : l'identification du destinataire du courrier et l'identification de l'auteur du courrier

### **L'identification du destinataire du courrier**

#### **Extraits :**

- **F** : Tout dépend à qui est adressé le courrier. Moi j'en suis là : si une lettre d'allocataire, que ce soit une réclamation ou une remarque quelconque sur la qualité des services, est adressée à la Direction, c'est la Direction qui va répondre, le directeur ou son adjoint, sachant que les renseignements sont pris auprès des responsables du service Prestations. Et c'est eux qui font la lettre.

- **N** : C'est eux qui font la lettre ?

- **F** : Oui.

- **C** : Oui.

- **K** : Ah bien pas chez nous hein !

- **N** : Nous, c'était les Presta qui faisaient la lettre et la signature était du Directeur.

- **F** : Cela a existé, mais maintenant c'est eux qui prennent la lettre en charge. Nous, au niveau des services, on donne les éléments de réponse et ce sont eux qui rédigent...

- **B** : Dans notre exemple, le dossier est complètement traité par le service Prestations et mis à la signature du directeur.

- **N** : Ah oui, tout à fait.

Selon ce premier critère, répondra celui auquel le courrier aura été envoyé. Mais le destinataire initial du courrier peut être modifié lors du tri du courrier, lors de son arrivée, sauf à celui-ci à le renvoyer sur quelqu'un qu'il estimerait mieux placé pour ce faire. Le destinataire effectif du courrier ne sera donc pas nécessairement celui que l'allocataire pensait interpeller, si tant est que l'allocataire visait une personne déterminée lorsqu'il a formulé sa réclamation.

#### **Extrait :**

- **B** : Quelles sont les réclamations qui arrivent à la Direction, ce sont celles qui lui sont adressées ? celles qui comportent le nom du directeur ?

- **F** : Pas forcément. "Monsieur le directeur" et on envoie à la Direction. Et s'il juge qu'un courrier concerne le service Prestations : "Pourquoi je n'ai pas reçu mes



prestations le 5 du mois alors que...", cela ne va pas être traité à son niveau, cela n'a pas lieu d'être.

- A : Mais ils les ouvrent toutes quand même.

- F : Ah, il les regarde normalement.

- B : C'est lui qui fait le tri ?

- F : Je ne crois pas non. Je ne sais pas... A ce niveau-là, je ne sais pas comment cela se passe.

- C : C'est pas au courrier ?

- D : C'est au courrier que cela se fait.

- N : Oui.

- D : C'est au courrier, s'ils s'aperçoivent que..., enfin ils prennent la décision eux-mêmes en fonction de l'image qu'ils ont du niveau de décision qui est concerné par le courrier. Il y a un responsable au courrier, donc je pense que cela passe par cette personne-là et qu'il oriente, il dit là c'est sur le groupe, là c'est au directeur, là c'est au directeur-adjoint...

- G : Oui, et puis si c'est mal aiguillé, le technicien peut aussi renvoyer.

### **L'identification de l'auteur de la contestation**

Le second critère de choix du niveau hiérarchique de la réponse est constitué par l'identité de l'auteur de la réclamation. C'est ainsi qu'il a été mis à la disposition du groupe de travail une note interne à une CAF et dans laquelle il était clairement décrit une procédure à suivre "en cas d'intervention d'une autorité administrative, DRASS, Préfecture, médiateur, etc..., ou un élu". Dans ce cas, ce serait à la direction de répondre, tandis que le service prestations reste compétent lorsque c'est un allocataire qui signe la contestation. Une autre des solutions rencontrées consiste à ne renvoyer la réponse attendue qu'à l'auteur de la demande, par exemple un député, sans nécessairement introduire de distinction dans l'auteur de la réponse.

#### **Extraits :**

- B : La procédure est-elle la même lorsque c'est un allocataire qui écrit ?

- F : Oui, à peu de choses près, parce que l'on continue à donner les éléments de réponse et eux, ils font le courrier. Pour toutes les réclamations qui arrivent à la Direction, les éléments de réponse sont donnés par les responsables de service qui maîtrisent bien l'aspect technique, qui sauront répondre, et une fois que le directeur ou le directeur-adjoint s'est bien approprié les raisons pour lesquelles on avait établi les droits de telle façon, il rédige un courrier, c'est lui qui rédige.

#### **Extraits :**

- N : Quand il y avait un courrier d'un maire ou autre, cela arrivait au directeur. Il mettait sa réponse. Sauf si vraiment, il y avait des trucs bizarres, qui posaient question au directeur : il ne connaissait pas les législations de fond en comble. Je sais qu'il y avait des courriers allocataires qui arrivaient à la Direction. Mais je ne sais pas trop comment est le circuit : c'est vrai, tu as raison, les gens écrivent au directeur de la Caisse, même pour envoyer un papier, mais c'est plutôt le service Presta qui traite.

Quand c'était le services prestations, on faisait la réponse à la signature du directeur. Et si c'était un maire ou le député qui écrivait, on lui répondait mais on n'envoyait rien à l'allocataire, on estimait...enfin le député t'écrit pour Madame Durand, bon, je réponds au député, mais la mère Durand, elle retournera voir le député [...] Parce que je me disais pourquoi ne nous a-t-elle pas écrit, au lieu d'aller voir le député [...]

Dans la recherche de l'agent le mieux placé pour répondre afin de donner plus de poids à la réponse, les administrateurs tiennent une place de choix. Ils semblent susciter presque inmanquablement une réponse des instances de direction de la caisse. Mais ce ne sont pas les seuls : l'ensemble des correspondants habituels des CAF peut aussi s'attendre à obtenir une réponse des instances de direction de la caisse.

### *La place des administrateurs*

#### **Extraits :**

- X : Dans la caisse, si cela passe par le directeur, c'est qu'il y a des raisons... hiérarchiques...
- X : Politiques ou hiérarchiques.
- X : Régionales et compagnie. Et qu'il faut donner une suite. Et lorsque ce sont les administrateurs qui interviennent, on balise énormément ! C'est l'exemple typique. C'est le service concerné qui intervient et qui donne suite à la Direction. Bien souvent, c'est à la signature du directeur.
- X : Il fait réponse à la fois à l'allocataire et à l'administrateur ou à l'intervenant ?
- X : Voilà, le directeur suit son affaire.
- X : Et il y a des administrateurs qui passent ensuite dans les services, pour voir, pour demander des renseignements. Je ne sais pas ailleurs si cela se fait dans d'autres caisses, mais cela c'est... C'est une catastrophe ça.
- X : Ce n'est pas normal, c'est...
- X : Ce n'est pas normal.
- X : Ça, c'est comme un administrateur qui veut intervenir dans une enquête, là...  
(sourire)

### *La place des "partenaires extérieurs"*

#### **Extraits :**

- F : Chez nous, on a développé une relation "service aux partenaires extérieurs", on leur donne un peu plus de considération dans la réponse que l'on peut leur apporter. Et puis le réseau qui existe avec les partenaires se développe de plus en plus. Donc à partir de ce moment-là, on est censé quand même plus travailler avec eux.
- B : Oui, ils sont intervenus pour l'allocataire, ils ont un retour.
- D : Et puis il y a aussi un souci de sécurité. C'est-à-dire d'éviter de faire des boulettes avec des services extérieurs, ou de faire des mauvaises réponses ou des trucs comme cela : avec la procédure de contrôle interne, on doit quand même veiller à la protection de l'image que l'on donne à l'extérieur. Il y a aussi un niveau de protection là...

D'une façon générale, il ressort des discussions que toute contestation prend une autre dimension dès lors qu'elle est relayée par un autre que l'allocataire, quel que soit le bien-fondé de la demande ou la compétence de son intercesseur, y compris d'ailleurs lorsque la réponse semble s'imposer aux services de la caisse.

## **2. L'invention d'un espace de débat**

A travers les incertitudes de la détermination de l'auteur de la réponse se dégage parfois une pratique d'introduction d'un espace de débat autour de la contestation. En effet, introduire un élément extérieur au face à face allocataire/liquidateur, y compris lorsqu'il s'agit de la direction de la caisse, revient à introduire un espace de discussion, et donc la possibilité d'une remise en cause de la décision initiale. Le liquidateur et son

service devront en effet exposer leur analyse de la situation, fournir les justifications de leur décision contestée, afin que la direction ou tout autre tiers intervenant puisse signer un courrier en connaissance de cause. Faire en sorte que la réponse apportée à la contestation soit élaborée par un autre que l'auteur de la décision initiale, c'est donc institutionnaliser la remise en cause possible de la première décision. Le mécanisme peut donc éviter qu'à une contestation soit opposée un "retour à l'envoyeur" automatique, sous forme de lettre-type envoyée par l'auteur de la décision initiale qui ne voit aucune bonne raison de modifier sa première décision.

Ainsi analysé, cet espace de discussion est précieux, et plus encore si la motivation élaborée pour le tiers intervenant est transmise à l'allocataire/demandeur : elle pourra le convaincre du bien-fondé de la réponse qui lui est faite ou bien elle lui donnera les outils nécessaires pour fonder sa prochaine contestation, s'il y a lieu.

Mais cet espace de discussion ne fait-il pas double emploi avec l'espace de discussion que constitue la CRA ? La loi a déjà prévu un espace susceptible d'ouvrir le débat. Créer un espace de décision préalable, c'est retarder le moment où l'allocataire pourra saisir la justice de son désaccord, c'est renforcer le pouvoir d'inertie de la caisse en rendant l'action de l'allocataire plus difficile, en créant une étape supplémentaire avant de lui ouvrir la possibilité d'accéder à une juridiction. Il n'y a donc aucune raison (juridique) d'introduire une telle étape supplémentaire à chaque fois que la contestation de l'allocataire mérite la qualification de réclamation, c'est-à-dire à chaque fois qu'elle constitue une contestation d'une décision préalable de la CAF.

L'un des cas de figure exposé lors des discussions du groupe de travail illustre bien la confusion entretenue entre la forme et le fond, entre la possibilité procédurale offerte à l'allocataire de contester une décision de la CAF et le contrôle de la CAF du bien-fondé de sa contestation.

**Extraits :**

- F : La question était "qu'est-ce qu'on fait des courriers qui sont envoyés au service contentieux ?". La responsable du service contentieux a dit "j'ai des tas de lettres qui m'arrivent et qui concernent le service presta, ce n'est pas dans mes compétences parce que je n'ai pas assez de maîtrise en technicité prestations". C'était des lettres qui lui étaient adressées en dernier recours, parce que des gens avaient vu que le service contentieux gérait les litiges, donc on adressait ses lettres là-bas.

Alors maintenant il y a un circuit qui existe : elles redescendent. Et la responsable du service contentieux a plus travaillé avec le service prestations qui gère tous ces courriers.

- B : D'accord. Mais c'est le service contentieux qui répond ?

- F : Non. C'est le service prestations [...], la direction du service prestations qui répond, qui fait les courriers.

[...]

- F : Et on a une commission de concertation qui est... je dirais intermédiaire, entre la décision qui a été prise par le service prestations et puis la possibilité pour l'allocataire de se trouver en CRA. C'est l'intermédiaire. C'est-à-dire que l'on y parle, entre autres, des dossiers pour lesquels on va porter plainte, parce qu'il y a eu fraude, c'est quand même intéressant. Mais lorsque la direction des prestations a déjà fait une réponse à l'allocataire, son dossier n'a pas lieu d'être discuté.

[...]

- B : Mais il n'y avait pas de contestation sur ces dossiers ?

- D : Si.



- F : L'allocataire contestait, mais il n'avait rien à faire là, ce dossier, il fallait qu'il aille en CRA, c'est tout, il avait déjà eu sa réponse [de la direction des prestations].

- N : Bien oui.

- G : Mais la réponse est mauvaise. Elle ne va pas dans le sens de la législation.

Cet exemple montre bien l'intérêt intrinsèque de la règle procédurale. L'accès à la CRA (et donc à la voie judiciaire) ne peut en aucun cas être soumis à l'appréciation préalable du bien-fondé de la demande. En effet, seule une juridiction au plein sens du terme peut légitimement apprécier un droit substantiel, et seul l'accès à la juridiction assure que ce droit substantiel sera examiné dans les règles de l'art. C'est donc l'accès à un possible droit substantiel qui est déterminé par l'accès à la procédure ; ce n'est pas l'accès à la procédure qui est soumis au bien-fondé de la demande, à l'existence d'un droit substantiel prétendu. Soumettre l'accès à la juridiction au bien-fondé de la demande constitue donc une inversion du raisonnement préjudiciable à l'allocataire, puisque le bien-fondé de sa demande sera apprécié en deçà de l'accès à la juridiction, par une instance qui n'en a pas les qualités, et en particulier qui n'a pas à respecter les droits de la défense.

On comprend bien que procéder ainsi permet d'éviter des recours parfois "inutiles" à la CRA, en ce sens que la demande sera nécessairement rejetée. Mais l'utilité du recours à la CRA ne se trouve pas réduite à l'appréciation qu'elle fera du droit. Cette activité est même secondaire du point de vue des droits des allocataires : son utilité primordiale se trouve dans l'accès qu'elle donne aux juridictions.

### **3. De l'usage des réclamations comme mode d'évitement du contrôle judiciaire**

A partir du moment où l'organisme sait que l'une ou l'autre de ses pratiques est illégale et risque la censure du juge, la caisse cherche à éviter le regard du juge afin d'éviter la naissance ou le développement d'une jurisprudence locale ou nationale qui serait défavorable à l'organisation. Dans ces circonstances, les réclamations des allocataires sont utilisées comme le signe d'une possible remise en cause judiciaire des pratiques contestées. Elles permettent donc à leur auteur d'avoir gain de cause assez rapidement, avant même le passage en CRA.

Les exemples sont relativement nombreux, et plus ou moins ponctuels.

Ainsi toute une culture de l'évitement s'est organisée autour des pratiques de la notion d'enfant à charge, évitement facilité par le fait que les magistrats des juridictions du premier degré peuvent être convaincus du bien-fondé des pratiques incriminées : il suffira alors d'éviter les recours devant les juridictions du second degré ou devant la cour de cassation, recours beaucoup plus rares<sup>49</sup>.

D'autres exemples ont surgi des discussions du groupe de travail, notamment à propos d'erreurs ponctuelles des caisses en défaveur des allocataires et qu'il ne convient de corriger qu'à la demande de ces allocataires et non pas de façon systématique.

---

<sup>49</sup> Sur ces points, cf. rapport préc.

C'est ainsi qu'à la suite d'une erreur, les allocataires bénéficiant d'une Allocation unique dégressive (AUD) "sous plancher" se sont vus appliquer l'été 1997 une méthode de calcul de leurs droits moins avantageuse que les allocataires bénéficiant d'une AUD à taux plein, d'un montant pourtant légèrement plus important. Ils ont donc reçu moins de prestations qu'ils auraient dû. Lorsque cette erreur a été décelée, il a expressément été demandé aux CAF de procéder au rappel de prestations seulement à la demande des allocataires, sans quoi il était demandé aux CAF de laisser les dossiers en l'état. C'était admettre 1. que l'erreur méritait réparation, au risque d'être sanctionnée par les juridictions, 2. que les allocataires n'ont pas les moyens de former les réclamations nécessaires à la reconnaissance de la plénitude de leurs droits et utiliser cette incompétence relative pour ne pas appliquer la loi et réaliser une économie.

Un autre cas de figure se trouve dans le domaine des retenues effectuée sur les prestations en cours ou sur la compensation immédiate opérée entre un indu et un rappel de prestations sans que soient respectées les limites normalement applicables aux retenues sur prestations. Si l'allocataire insiste lourdement, son rappel lui sera effectivement versé, c'est-à-dire que la compensation qui avait été opérée automatiquement (et illégalement) avec l'indu sera annulée : restera à opérer des retenues sur les PF à venir, éventuellement en respectant les limites organisées par les articles L 553-2 al. 2 et R. 553-2 du Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale.

#### Extraits :

- F : A Besançon, si on réclame par exemple 5.000 F d'indu pour une prestation et qu'on a fait une régularisation de son dossier rapidement, sans donner à l'allocataire le temps de réagir, et que la régularisation génère aussi un rappel, pour une autre prestation, le rappel est venu compenser une partie de l'indu. Dans ce cas-là, quand même, si l'allocataire réclame, s'il réclame, hein, on l'adresse au service contentieux et à ce moment là, on a même vu des versements de droits [en deçà de l'intervention de la CRA].

- G : Oui.

Le calcul qui consiste à ne respecter la loi au bénéfice de l'autre partie que sous la menace d'un recours judiciaire est plutôt classique et se retrouve sans doute à chaque fois que l'agent en charge du respect de la loi est dans une situation d'attente : pourquoi agir dans un sens contraire à son intérêt immédiat, financier en l'occurrence, avant d'y être contraint ? En d'autres termes, pourquoi l'organisation appliquerait-elle de bonne grâce ce qu'elle sait être la législation mais qui lui est économiquement favorable ?

Mais si la démarche est classique s'agissant d'une société privée à but lucratif<sup>50</sup>, elle est plus surprenante de la part d'un organisme social dispensateur de prestations. Elle est d'autant plus surprenante qu'elle peut être poussée très loin, y compris jusqu'à

---

<sup>50</sup> On pense par exemple aux sociétés d'assurance pour lesquelles la menace d'une action judiciaire constituera une bonne raison de verser l'indemnité contractuelle prévue en raison de la réalisation d'un risque, le bien-fondé de la demande de paiement étant à lui seul insuffisant. Ce pouvoir d'inertie peut être écarté par des règles de procédure qui imposent à l'institution en cause d'attirer le justiciable dans le débat, afin de le mettre en mesure de se faire entendre. Sur ce point, voir L'accident corporel de la circulation, entre transactionnel et juridictionnel, E. SERVERIN, dir. Convention de recherche CERCRID/Ministère de la justice, E.T. 94.4, septembre 1997, spécialement p. 16 s.

décider de ne pas appliquer une décision judiciaire qui lui est défavorable et qui a été rendue sur une première réclamation de l'allocataire. Celui-ci devra introduire une nouvelle demande pour voir la décision prise en sa faveur respectée par la caisse.

Ainsi un allocataire auquel est demandé le remboursement de quatre mois (juillet 1996-octobre 1996) d'allocations familiales outre deux allocations de rentrée scolaire en raison de la demande d'allocation logement formée par sa fille mineure et son concubin auprès d'une autre caisse, caisse dans le ressort de laquelle est situé le lycée de la jeune fille. La décision de la caisse ayant été confirmée par la CRA, monsieur saisit le TASS et obtient gain de cause : sa fille est mineure et doit résider au lieu où il le décide, en l'occurrence à son propre domicile, sans pouvoir, de sa seule initiative, signer une demande d'allocation logement. La décision du TASS ne visait pas expressément les prestations dues pour les mois suivants (novembre 1996-septembre 1997 au moins, date de la majorité de la jeune fille), suspendus par la caisse dans l'attente de la décision du tribunal. Déboutée, la caisse n'a pas pu exercer de voies d'exécution en paiement de l'indu, mais elle n'a pas pour autant rétabli le père dans ses droits : celui-ci, à deux reprises (décembre 1997 et janvier 1998) a demandé le rétablissement de ses droits suspendus. Il a reçu en février 1998 la réponse suivante :

"Nous vous rappelons que votre fille vit maritalement et perçoit l'allocation logement de la CAF de X.

De ce fait, vous ne pouvez prétendre au bénéfice des allocations familiales en sa faveur.

*En cas de contestation, il vous appartient de saisir la Commission de Recours Amiable [...] dans les deux mois suivant réception de la présente notification".*

D'où il ressort que la "position de force" détenue par la CAF l'autorise à ne rien faire en attendant une décision de justice la condamnant, et que même en présence d'une décision de justice la condamnant, elle s'autorise à ne pas l'appliquer, en attendant que l'allocataire forme une deuxième contestation sur le même point que le premier. Il est très probable que dans une telle affaire, le tribunal accepterait sans peine de condamner la caisse au versement de dommages et intérêts en faveur de l'allocataire... encore faut-il que celui-ci forme à nouveau un recours et demande un tel dédommagement.

#### Extraits :

- N : Je t'ai fait remonter un jugement où il y avait eu une caisse pour la même, qui était partie vivre chez son copain... et une caisse pour le père qui contestait parce qu'il avait perdu les prestations pour sa fille.

La Caisse a perdu, mais c'est parce que la fille était mineure...

- K : Au départ, dans ce dossier, il n'y avait pas d'allocation logement pour le couple je crois. A la suite du jugement, la caisse [du père] est revenue sur la période où il n'y avait pas eu de prestation en tant que couple, mais pour la période où l'autre caisse a versé de l'allocation logement... dès l'instant qu'ils ont touché de l'allocation logement en tant que couple, nous, on n'est pas revenu dessus hein.

[...] Avec la décision judiciaire, on est revenu sur la période où le couple ne percevaient rien finalement. Mais dès l'instant que l'autre caisse a versé de l'allocation logement, on n'est pas revenu dessus.

- B : Vous n'avez pas appliqué la décision judiciaire, si je vous suis bien ?



- N : Bien oui. Donc vous n'avez pas appliqué la décision judiciaire qui vous déboutait en disant que vous n'aviez pas à faire n'importe quoi !

- K : On a dit : on attend que le père conteste à nouveau. Mais pour l'instant c'est tout récent hein qu'ils ont régularisé.

- B : Donc il a déjà contesté une fois, jusque devant le Tribunal qui lui a donné raison et il faut qu'il conteste une deuxième fois pour obtenir l'exécution de la décision ?

- N : Tu te rends compte !

- K : On est revenu tout de même sur une partie de l'indu, sur la période où ils n'avaient rien perçu de l'autre Caisse : il y avait la vie maritale, mais il n'y avait pas de prestations de versées.

On pouvait encore récemment citer le cas de l'AAH, qui permettait aux CAF de se cacher derrière la complexité des conditions d'éligibilité des étrangers à cette prestation pour refuser les versements demandés, sous réserve d'une réclamation efficace du demandeur : la saisine de la CRA suffisait généralement à justifier une décision d'acceptation de la demande, dès lors qu'il était probable que la juridiction donnerait gain de cause à l'allocataire<sup>51</sup>. Le mouvement a d'ailleurs été accentué lorsque la CNAF a été saisie pour avis du projet de réforme "en faveur des demandeurs étrangers" des textes de droit interne en vigueur. L'organisation a demandé aux caisses "de ne pas créer ou laisser prospérer des contentieux sur le sujet, en particulier à propos des conventions signées entre la CEE et les pays du Maghreb, la Turquie, les pays signataires de la convention de Lomé"<sup>52</sup>, c'est-à-dire ceux pour lesquels les engagements internationaux de la France auraient pu justifier l'acceptation de la demande d'AAH. Depuis la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile, la question devrait être résolue : il n'y a plus de discrimination possible entre Français et étrangers résidant régulièrement en France, y compris si l'on fonde le raisonnement exclusivement sur les textes de droit interne<sup>53</sup>. Pourtant, l'usage des réclamations comme mode d'évitement du contrôle judiciaire perdure : sont aujourd'hui toujours en suspens les dossiers des étrangers qui ont formé leur demande avant l'entrée en vigueur de la loi, comme si cette antériorité justifiait le maintien du refus d'AAH. Là encore, seuls ceux qui savent former une réclamation efficace ont vu leur dossier avancer.

## **B - Les conséquences légales attachées aux réclamations**

Lorsqu'elles sont identifiées en tant que telles, les réclamations ouvrent la voie du recours gracieux puis du recours contentieux. Le Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale prévoit à cet effet que toute réclamation doit être portée devant la CRA constituée au sein de l'organisme, laquelle doit être mise en mesure d'apprécier la décision des services administratifs et de l'annuler si elle la juge inadaptée. A la suite

---

<sup>51</sup> Sur ce point, cf. également Le guide de la protection sociale des étrangers en France, GISTI, 1997

<sup>52</sup> Télécopie CNAF n°2885 à l'attention des directeurs des CAF.

<sup>53</sup> Voir Y. DAGORNE-LABBE, note sous Cass. soc. 22 janvier 1998, JCP 1998, II, 10111, qui expose en quoi le texte de droit interne, bien que clair et précis, ne pouvait être concilié avec les engagements internationaux de la France, au delà des seuls accords de réciprocité.

de la décision de la CRA -et sous réserve des pouvoirs de la DRASS-, la caisse devra s'il y a lieu modifier sa décision initiale. Et si la CRA confirme la décision des services administratifs, ou néglige de donner sa réponse dans le délai d'un mois qui lui est imparti, l'allocataire pourra alors saisir le TASS de sa demande à condition simplement de respecter les délais requis.

La qualification de la démarche de l'allocataire comme "réclamation" ouvre donc la voie de la contestation de la décision critiquée, avec toutes les garanties procédurales que cela suppose. Aussi, même si l'on peut contester que la CRA ait toujours les moyens de procéder véritablement à un nouvel examen de la demande, le "chemin procédural" ainsi tracé garantit que cette demande sera véritablement examinée un jour, en principe au niveau du TASS, sous réserve des moyens dont il dispose, parfois au niveau de la cour d'appel. Cet accès à la voie de la procédure s'accompagne d'une suspension de l'écoulement des délais de procédure. Il doit également mettre un terme aux retenues sur les prestations en cours dans la mesure où les caisses y ont procédé avant même l'écoulement des délais de procédure.

## **1. La suspension des délais de procédure**

### **Le respect des délais pour agir**

Les réclamations ont pour première conséquence de mettre un terme à l'écoulement des différents délais qui font obstacle à toute contestation. Il est donc essentiel de déterminer dans quelle mesure une intervention de l'allocataire doit être qualifiée de contestation, sans quoi une nouvelle contestation ultérieure, plus formelle, ou plus précise, pourrait être rejetée comme formée hors délai.

**R. 142-1 :** "Les réclamations [relevant du contentieux général] formées contre les décisions prises par [les CAF] sont soumises à une commission de recours amiable composée et constituée au sein du conseil d'administration de chaque organisme. Cette commission doit être saisie dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision contre laquelle les intéressés entendent former une réclamation. La forclusion ne peut être opposée aux intéressés que si cette notification porte mention de ce délai [...]".

**R. 142-6 :** Lorsque la décision du Conseil d'administration ou de la commission n'a pas été portée à la connaissance du requérant dans le délai d'un mois, l'intéressé peut considérer sa demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal des affaires de sécurité sociale [...]. Le délai d'un mois [...] court à compter de la réception de la réclamation par l'organisme de sécurité sociale. Toutefois, si des documents sont produits par le réclamant après le dépôt de la réclamation, le délai ne court qu'à dater de la réception de ces documents".

**R. 142-18 :** Le tribunal des affaires de sécurité sociale est saisi [...] par simple requête déposée au secrétariat ou adressée au secrétaire par lettre recommandée dans un délai de deux mois à compter soit de la date de la notification de la décision, soit de l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article 142-6 [...].

### **Extraits :**

- B : La Caisse peut-elle, d'elle-même, faire passer un dossier en CRA ?

- M : Non.
  - E : Non, normalement il faut...
  - N : "Normalement, il faut" mais enfin tu peux le faire !
  - M : Non.
  - D : Oh..., si.
  - M : Non, non, non.
  - G : Avec un petit mot de l'allocataire.
  - X : Oui, mais d'accord, mais...
  - B : De toute façon la saisine de la CRA peut être orale.
  - E : Bien sûr.
  - N : Bien exactement.
  - M : Ah non, moi je veux un écrit.
  - B : Ah bon !
  - D : Ou alors on envoie le contrôleur chez l'allocataire pour lui faire faire sa contestation.
  - M : ... Une fois on a eu un problème à l'ouverture de droits à l'AAH pour un ressortissant étranger, qui avait été fait à tort. Il y a eu un indu. Avec un indu supérieur à 5.000 francs et une erreur CAF, on envoie le contrôleur notifier l'indu et en lui faisant faire la demande de remise de dette. Il est revenu avec la demande de remise de dette. Dans un dossier comme cela, les administrateurs tranchent sur la remise de dette, mais pas sur l'ouverture du droit en lui-même.
- Lorsque c'est une histoire d'ouverture de droits où on s'est trompé, qu'on n'aurait pas dû ouvrir au niveau administratif, il faut envoyer le contrôleur, certes, pour expliquer à l'allocataire qu'il y a eu une erreur, mais il faut bien dire à l'allocataire que son intérêt est de contester l'indu. Parce que s'il conteste l'indu, la CRA est en droit de regarder l'ouverture du droit, le fond. Alors que s'il effectue une simple demande de remise d'indu, la CRA est bloquée. Ensuite, les deux mois sont passés à compter de la décision de notification, et pour demander l'ouverture du droit ou contester le rejet d'ouverture du droit, c'est trop tard, il y a forclusion.

Il faut noter que le délai de deux mois pour agir obéit à des règles différentes selon que l'action formée est une action en contestation, au fond, ou une simple demande de remise de dette. En effet, la demande de remise de dette ne met pas de terme à l'écoulement du délai de deux mois prévu au titre de l'action en contestation. Si l'allocataire forme un recours sous forme de demande de remise de dette, le recours en contestation lui sera donc rapidement fermé et en cas de refus sur la remise de dette, il ne pourra plus tenter d'argumenter sur le fond. Il sera forclos.

En revanche, un recours en contestation laisse en suspens la décision finale qui sera opposée à l'allocataire : si cette décision ne lui convient pas, que ce soit celle de la CRA ou celle de la juridiction saisie par la suite, il sera toujours temps de former une demande de remise de dette.

Cette distinction prend toute son importance lorsque l'on sait que les allocataires maîtrisent mal la distinction entre ces deux types de recours ou se contentent parfois d'une demande de remise de dette eu égard au profit à la fois plus rapide et plus certain qu'ils peuvent en retirer.

## **L'interruption des délais de prescription**



Par ailleurs, une réclamation interrompt l'écoulement du délai de prescription (prescription biennale), de sorte que les prestations sous examen ne pourront pas être refusées sur le fondement de la prescription dès lors que la réclamation aura été faite dans le délai de deux ans après la date théorique d'ouverture du droit, y compris si la procédure qui suit la réclamation doit durer plusieurs années. Il est donc là encore important de déterminer quel type d'intervention d'un allocataire est susceptible d'être qualifié de réclamation et donc susceptible d'interrompre la prescription.

### Résumé du dossier

Une jeune majeure est titulaire de l'AAH. Elle reçoit (elle n'est pas sous tutelle) au titre de l'AAH, 12 % du montant maximum de l'AAH plus le forfait journalier. Et elle/ses parents reversent le forfait journalier au Département.

**Premier courrier du père**, juin 1997 : Ma fille est là au moins deux jours sur sept, plus les vacances. Elle reçoit donc plus de forfaits journaliers que de jours où elle est effectivement en établissement. En revanche, lorsqu'elle est chez nous, elle reçoit toujours que 12% de l'AAH alors ces jours-là, elle devrait recevoir 100 % de l'AAH". Conclusion : "Je vous remercie de bien vouloir me préciser si votre mode de calcul ne devrait pas être modifié".

**Première réponse** : les mensualités que vous recevez sont exactes. "Toutefois nous vous précisons que ces droits pourront être révisés, sur sa demande (souligné dans la lettre), pour ces périodes de congés, dès lors qu'elle totalise dix jours de congés. Les journées de sorties sont décomptées par nuits passées hors de l'établissement sans pouvoir excéder deux jours par week-end". Autrement dit : on pourra éventuellement réviser ce que vous recevez, à la demande de votre fille", si elle prend des congés en dehors de son établissement de plus de 10 jours par an". On procédera alors à une seule régularisation par an.

**Deuxième courrier du père** : il n'a manifestement pas tout compris et il demande des précisions supplémentaires, en expliquant que le montant des forfaits journaliers versés par la CAF est toujours supérieur au montant des forfaits journaliers qu'il verse au Département lorsqu'il les calcule en jours réels d'hébergement de sa fille. Il ajoute "si cette pratique est normale je vous prie de me le confirmer".

- N : Mais oui, c'est normal ! Il ne veut pas rembourser après, oui.

**Deuxième réponse** : le forfait journalier est calculé pour chaque jour du mois (30 ou 31 jours) et : "comme nous vous l'avions déjà dit dans le courrier précédent, les jours de sorties de votre fille doivent (souligné par nous) être signalés pour permettre de régulariser ses droits".

### Extraits :

- B : A partir de là, il va y avoir effectivement un décompte des jours où elle est effectivement hébergée, et des jours où elle est chez ses parents. Et on va se rendre compte...

- L : Qu'elle a un indu.

- G : Que l'on a trop versé.

- B : On va se rendre compte que l'on doit à la famille 4.000 francs pour l'année juin 1996 à juin 1997...

- L : Et bien, elle s'en tire bien.

- B : Qu'en est-il des années antérieures ? La réclamation met-elle un terme à l'écoulement de la prescription. Et les différentes demandes d'explication ?

- X : Non, ce n'est pas évident.

- L : Non, on prend la lettre de réclamation.

- G : Le premier courrier adressé peut te permettre de retenir cette date.

- B : Cela vous suffit ?

- G : ... Peut permettre...

- F : Oui, parce que cela vaut première demande, cela vaut signalement.
- B : Mais dans notre cas, il semblerait qu'on veuille opposer la prescription biennale à l'allocataire sans tenir compte des premières lettres de demande.
- G : Oui.
- A : C'est à partir du jour où ils ont eu le justificatif.
- L : Pour moi, juin 1995.
- D : Juin 1995.
- X : Oui, mais bon, ça c'est...
- M : Normalement on devrait prendre la première lettre, hein.
- N : Ah bien oui !
- G : Mais tu as aussi des textes qui te disent qu'il faut que l'allocataire demande la révision de ses droits. S'il ne te le demande pas...
- F : Mais comment veux-tu qu'il sache, il ne le savait pas. Il ne pouvait pas savoir qu'il fallait donner des justificatifs, on ne les lui a jamais demandés...

## 2. La suspension des retenues (illégales) sur prestations

Comme on l'a déjà vu au titre du traitement de l'indu, "tout paiement indu de prestations familiales peut, sous réserve que l'allocataire n'en conteste pas le caractère indu, être récupéré par retenues [...]" (art. L. 553-2 CSS). Aussi, en principe, aucune retenue n'est possible avant l'expiration du délai de deux mois qui doit permettre à l'allocataire de faire valoir son opposition à une décision de la caisse lui imposant un indu. Le silence de l'allocataire jusqu'à l'expiration de ce délai est en effet conçu comme la démonstration de ce qu'il ne s'oppose pas à la décision qui lui a été signifiée<sup>54</sup>.

On sait qu'il n'en ait souvent rien, et que beaucoup de caisses procèdent à des retenues dès la constatation de l'existence d'un indu. Dans ce cas, il est relativement classique que la réclamation mette un terme aux retenues opérées par la caisse, mais ce n'est pas systématique. Parfois, contestation ou réclamation n'y suffisent pas.

### Extraits

- B : Question : l'allocataire a saisi la CRA, les retenues ont continué. Elle a saisi le Tribunal Administratif, et le recours n'est pas suspensif. Mais les retenues ne sont possibles qu'en l'absence d'opposition de l'allocataire. Si elle fait un recours, c'est bien qu'elle s'y oppose ?
- M : Va-t-en expliquer cela à l'agent comptable ! Vas lui expliquer cela, tu vas voir ! Je ne peux rien faire contre ça. Il me rentre dedans, c'est une horreur, quand je dis des trucs comme ça. Je ne dis plus rien maintenant. Déjà, normalement, quand tu vas au TASS, c'est suspensif d'exécution.
- B : Mais la question ce n'est même pas que le recours soit suspensif : on n'a pas le droit de faire des retenues si l'allocataire s'y oppose. Même s'il n'allait pas devant le TASS.
- N : Et qu'est-ce que l'on fait dans ces cas-là ? Parce que...
- B : On attend.
- N : On attend quoi ?

<sup>54</sup> Sans doute les termes utilisés, contestation et réclamation, ne sont-ils pas identiques, mais si une simple contestation suffit à interdire les retenues, il va de soi qu'une réclamation, dont on sait qu'elle emporte d'autres conséquences légales, interdit a fortiori ces retenues. De toute façon, rien n'indique que les termes de contestation et de réclamation recouvrent des réalités différentes : il semble au contraire qu'ils soient sans difficulté utilisés l'un pour l'autre.

- B : Les délais de recours. Et si à la fin des délais de recours, il ne s'est pas opposé en formant un recours, alors à ce moment-là...
- N : Mais les délais de recours ne sont pas les mêmes selon les prestations.
- B : Ce n'est pas le problème de l'allocataire.
- M : Que ce soit en contestation ou en remise de dette, en PF ou en APL, c'est deux mois.
- N : Tu paramètres comme tu veux hein !
- E : Non, non, pas les délais de recours, c'est fixé. C'est deux mois. C'est prévu par la loi, ça.
- A : Mais quelquefois on a déjà tout retenu avant qu'ils reçoivent la lettre.

Dans certaines caisses, ou pour d'autres agents, il est possible de distinguer entre une simple opposition de l'allocataire, qui sera sans effet sur les retenues opérées, maintenues, et une réclamation expresse, avec saisine de la CRA et un possible recours judiciaire à la clef : seules celles-ci conduisent à une suspension des retenues sur les prestations en cours, de sorte que l'allocataire retrouve le bénéfice de la totalité des droits contestés en attendant que le litige soit tranché sur le fond.

### **3. L'accès à l'espace de discussion et de décision de la CRA**

Lorsqu'une réclamation est traitée comme telle, elle parvient devant la CRA. C'est alors au service contentieux d'instruire le dossier qui sera présenté aux administrateurs et à partir duquel ils vont décider.

On sait que le pouvoir de décision des membres de la CRA peut être très limité, du fait de contraintes purement matérielles, dues en particulier au trop grand nombre de dossiers à examiner en une séance, de sorte que très peu de temps sera consacré à chacun d'entre eux. Dans ces conditions, la CRA remet très peu en cause la décision critiquée sans que l'on puisse en déduire une quelconque qualité juridique des décisions en cause. Les discussions du groupe de travail ont fait valoir d'une part le très grand rôle joué par le représentant du service contentieux qui présente le dossier dans la prise de décision, d'autre part les efforts d'informations qui peuvent être menés à l'égard des membres de la CRA. Il n'en reste pas moins que le recours devant la CRA reste un recours interne, qui fait intervenir des administrateurs forcément intéressés au fonctionnement de la caisse, et pour lesquels un fonctionnement de type juridictionnel semble peu envisageable : au contraire, les discussions font ressortir tout l'intérêt qu'il peut y avoir à approfondir la voie du contrôle interne, notamment en introduisant la garantie de l'anonymat des dossiers étudiés.

#### **Le rôle joué par le représentant de la caisse**

L'information reçue par les membres de la CRA varie considérablement d'une caisse à l'autre. Une bonne connaissance des circonstances de la cause, faits de l'espèce et droit applicable, dépend en grande partie de la volonté du représentant de la caisse d'impliquer les administrateurs dans la prise de décision ou au contraire de leur faire entériner ce qui semble être une bonne décision du point de vue de la caisse.

- M : Exemple : une histoire de charge d'enfant. L'allocataire, la belle-mère, et le papa avaient apporté des éléments qui montraient que le gamin était bien à sa charge. Elle avait apporté les éléments. Les prestations avaient été refusées et le dossier est passé en CRA avec les éléments que la Caisse avait. Et je mets : "à



l'appui de sa requête, madame présente les documents suivants :...". Tout est dedans, les administrateurs l'ont sur la table, ils regardent. Il y a là les éléments que la Caisse avait pour traiter le dossier et les éléments que l'allocataire a apportés, la législation applicable.

- N : Tu dis que tes administrateurs ont copie des pièces ?

- M : Je les leur montre, ils ont le dossier devant eux.

- N : Et est-ce que l'allocataire est avisé du contenu du dossier ?

- M : Ah oui. Dans le système Cratère de la CRA, il y a une lettre qui sort et dit "a le regret de rejeter votre demande", ou "accepte votre demande", et derrière tu as tout ce qui va partir dans le PV de la DRASS.

- N : C'est vachement important, parce que je croyais que cela ne se faisait pas chez nous.

- B : Parfois, dans les PV de CRA, il y a seulement trois mots d'explication...

- M : Mais normalement, toute décision de la CRA doit être motivée.

- N : Parce ce que si tu veux ce qui me choque, c'est que lorsque tu vas devant le tribunal, logiquement tu as le contenu de ton dossier.

- M : Oui. Et bien ils l'ont eux [les membres de la CRA].

- N : Chez nous, il y avait très peu de contestation, ce n'était que des demandes de remise de dette. Mais ce qui me choquait, c'est que l'on écrivait à l'allocataire "la Commission a accepté votre demande", ou "a le regret de vous dire que", mais l'allocataire ne savait pas ce que j'avais présenté en CRA. Et ce n'est pas logique pour l'allocataire : il a peut-être son mot à dire, enfin, c'est vrai que... Et puis cela va dépendre de toi, quand tu présentes tes dossiers. Est-ce que tu vas lire la lettre de l'allocataire ? Est-ce que tu vas te contenter seulement de dire "Voilà, c'est l'indu, il n'avait pas le droit, ...", hein ?

- M : Ah non, en contestation, ils ont la législation, tout le baratin que j'ai fait pour la CRA, ils l'ont, ils l'ont.

### **Un contrôle amiable, à la fois gracieux et interne à l'organisme**

Le traitement du recours gracieux que constitue une réclamation portée devant la CRA n'est pas soumis aux mêmes contraintes que le traitement d'un recours contentieux formé devant une juridiction. Certes, il y a bien litige, mais il n'y a pas contradiction au sens où la CRA est une émanation de la caisse d'allocations familiales.

Les règles propres au recours contentieux n'ont donc pas à s'appliquer, en particulier celle, fondamentale, du contradictoire. L'une des règles fondamentales du recours judiciaire est en effet constituée par ce qu'il est convenu d'appeler le principe du contradictoire. Ce principe traduit la nécessité pour le juge d'entendre tout un chacun sur chacun des points soulevés lors du procès avant de prendre une décision. Elle s'exprime en particulier par l'obligation faite à chacune des parties de transmettre à l'autre partie toutes les informations dont elle dispose et qu'elle compte utiliser comme arguments lors du procès. Cette information mutuelle permet l'élaboration, s'il y a lieu, d'un contre-argument, de sorte que l'ensemble des tenant et aboutissant de la dispute seront évoqués et discutés au cours du procès. C'est le meilleur moyen que l'on ait inventé pour garantir une prise de décision la moins mauvaise possible qui garantisse les droits de la défense.

Cette garantie des droits de la défense n'a pas nécessairement lieu d'être dans un recours gracieux qui, s'il ne donne pas satisfaction au demandeur, pourra toujours faire l'objet d'un recours judiciaire ultérieur. Par hypothèse, le recours gracieux n'est pas un recours juridictionnel contentieux et n'a pas à en respecter les règles. D'ailleurs

aucune forme de représentation du demandeur n'est organisée lors de cette procédure, même si certaines caisses y pallient et invitent l'allocataire à venir exprimer son point de vue devant les membres de la CRA.

En contrepoint de cette tentative d'introduction d'une dose de contradiction dans le recours amiable se pose l'obligation de respecter l'anonymat dans le traitement des demandes d'aide financière des allocataires.

Ainsi une lettre -circulaire de la CNAF<sup>55</sup> de 1997 rappelle-t-elle, à la suite du ministère du travail et des affaires sociales, que la divulgation aux administrateurs de renseignements touchant à l'identité des personnes postulant à une aide financière était contraire à l'article L 121-1 du Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale "puisque ces informations ne sont pas utiles à l'exercice de la fonction d'administrateurs"<sup>56</sup>. L'argumentation de la CNAF est sans doute plus solide lorsqu'elle se fonde sur le "texte d'orientations générales de l'action sociale et familiale des CAF (circulaire CNAF n°1314 du 21 mars 1981) qui précise que : "l'anonymat des familles doit être garanti devant la commission d'attribution d'aides financières"<sup>57</sup>.

Certaines DRASS sont intervenues pour rappeler cette obligation de respecter l'anonymat sans pour autant que cette obligation soit étendue au travail des CRA. Pourtant, la réintroduction de la distinction essentielle entre les deux types d'activité de la CRA pourrait justifier une telle extension. En effet, lorsqu'elle décide sur une réclamation formée contre une décision de la caisse, la commission constitue un premier niveau de contestation, avant l'accès au juge et doit juger de la légalité de la décision contestée. L'allocataire débouté qui penserait avoir été jugé de façon impartiale peut toujours poursuivre son action devant les juridictions et obtenir réparation d'un éventuel préjudice résultant d'une quelconque discrimination.

En revanche, lorsqu'elle décide sur une demande de remise de dette, la commission exerce bien une activité d'action sociale ; la demande de remise de dette constitue une demande d'aide financière, le demandeur cherchant à être déchargé de sa dette en raison de sa situation sociale. Elle exerce sur ce point un pouvoir d'appréciation en opportunité qui ne pourra pas être remis en cause devant le juge. Dans ces conditions, on pourrait admettre qu'en tant que commission jugeant de l'attribution d'aides financières, la CRA soit contrainte d'examiner des dossiers anonymes.

Ainsi, à défaut d'introduire dans les CRA une dose de procédure contentieuse, qui n'y aurait sans doute pas sa place, peut-être faudrait-il songer à y appliquer les règles propres à l'action sociale lorsqu'elle statue sur des demandes de remise de dette.

**Extraits :**

- A : Dans ma caisse, ils font venir l'allocataire.

<sup>55</sup> Lettre-circulaire CNAF LC n°123-97 du 16 mai 1997.

<sup>56</sup> Article L. 121-2 al. 1 CSS : "Les administrateurs disposent pour l'exercice de leur fonction de tous les moyens nécessaires, notamment en matière d'information, de documentation et de secrétariat, auprès de la caisse ou de l'organisme dans le conseil d'administration desquels ils siègent".

<sup>57</sup> Lettre CNAF n°5798 du 20 novembre 1998.

- B : Systématiquement ?

- A : Quand il le demande et quand il y a un problème..., quand l'allocataire peut apporter des éléments nouveaux.

- N : Tiens, tu vois !

- B : Mais dans beaucoup de caisses, on dit que c'est interdit.

- M : Je ne vois pas pourquoi c'est interdit [...]

- A : Avant, ils les convoquaient systématiquement, puis il s'est avéré que c'était plus ou moins utile.

- L : Mais les dossiers doivent être anonymes. C'est pour ça que c'est interdit.

- M : Ah oui ! Normalement, tu as l'anonymat, il a raison.

- N : Normalement oui, tout à fait. Il n'y avait pas d'anonymat chez nous en CRA et on l'avait demandé parce que...

- M : Chez nous, la DRASS n'a encore pas réagi, mais elle a réagi pour la Commission d'Action Sociale. Les dossiers qui sont passés en Commission d'Action Sociale, avec les demandes de prêts, de reports, de secours et tout, sont présentés de manière anonyme. La DRASS n'a encore pas bronché pour la CRA, mais cela va venir ! Normalement c'est anonyme.

- N : Tout à fait ! cela va venir. Il y a des administrateurs qui ont des préjugés quand même hein... Quand tu t'appelles... hein... Moi, quand je présentais mes dossiers en CRA, ils aimaient bien savoir le nom. "Ah oui, untel je la connais...". Bon...

- M : C'est pour éviter cela... Nelly, c'est tout à fait cela hein.

- L : Sur ma caisse, on avait une grosse entreprise... ses ouvriers étaient favorisés. Quelqu'un qui siégeait à la CRA était au Comité d'Entreprise, il était délégué syndical dans l'entreprise, il travaillait là, il connaissait, il favorisait..., bon ce n'est pas très..., ce n'est pas un gage de...

- N : C'est vrai que nous, on avait réagi quand on avait reçu la circulaire pour la CAS, elle a raison Nadia.

- L : Surtout pour des petits départements, où on est 200.000 ... bon, disons, ils connaissent quand même la population CAF hein.

- N : Oui, tout le monde se connaît.

- M : Ah oui.. Je vais te dire, autour de la table quand on passe une demande de remise de dette, c'est... "ah, il habite où celui-là ?" "Je le connais"... (rires)

La CRA n'étant pas une instance de nature juridictionnelle, la procédure suivie est peu ou pas réglementée et la solution donnée au différend reste relativement secondaire. En effet, l'essentiel se trouve dans la possibilité ensuite donnée à l'allocataire de saisir une juridiction supposée compétente pour voir son litige traité avec tous les égards qui lui sont dus : les juridictions doivent respecter et faire respecter le contradictoire, et le respect de ce principe, le débat qu'il suscite, doit permettre l'émergence d'une solution juridiquement fondée.



## Conclusion

Dans leurs relations avec les allocataires, les caisses d'allocations familiales sont dans une position de force en ce sens que c'est toujours aux allocataires de supporter l'action : c'est à eux d'agir pour obtenir telle ou telle modification de la position initiale prise par la caisse. Même dans des hypothèses où la caisse devrait a priori être en situation d'action, c'est-à-dire des hypothèses où c'est la caisse qui assume la place de demandeur, les pratiques sont parvenues à inverser les rôles : en cas d'indu, alors que c'est la caisse qui demande un paiement à l'allocataire, les pratiques l'autorisent à se rembourser de sa propre autorité sur les prestations restantes du débiteur prétendu. Celui-ci est alors mis à son tour en position d'action : la décision qui lui est défavorable ne sera remise en cause que s'il la conteste activement.

Une fois cette inversion systématique de la position d'acteur réalisée, il restait à l'organisation à paralyser la possibilité d'action de l'allocataire. Elle y est parvenue en grande partie et évite ainsi toute contestation utile. La méthode utilisée consiste à traiter les réclamations autrement que comme des réclamations.

Ainsi a-t-on vu comment une caisse peut élaborer un circuit procédural par lequel elle s'autorise à répondre elle-même à une contestation formée par un allocataire, en évitant ainsi que la contestation aboutisse devant la CRA. Mais la pratique la plus répandue est la transformation de la réclamation en demande de remise de dette. Les allocataires maîtrisent mal la distinction entre ces deux types de demande : leur contestation, au sens général du terme, peut donc facilement être qualifiée de réclamation ou de demande de remise de dette par les agents. Et de fait, les contestations effectivement formées auprès de la caisse sont le plus souvent qualifiées ou requalifiées en demande de remise de dette. Il y aura donc bien un passage en CRA, mais au titre de son activité sociale et sans appréciation de la légalité des pratiques de la caisse, surtout sans poursuite possible de la contestation devant les juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif, puisque les décisions des CRA en remise de dette sont des décisions prises en opportunité et en dernier ressort.

Cette maîtrise des règles de procédure par les caisses leur permet le plus souvent de faire l'économie d'une discussion sur le droit substantiel : le débat sur le fond du droit est très rarement ouvert entre elles-mêmes et l'allocataire devant l'arbitre qui pourrait constituer la juridiction, ou que pourrait même constituer la CRA. Cette analyse renvoie à une question récurrente dans cette recherche, celle du "pouvoir de qualifier" à l'intérieur des caisses, en l'occurrence le pouvoir de qualifier les contestations, au sens général du terme, formées par les allocataires.

## **TITRE 2. LE TRAITEMENT DES DOSSIERS ALLOCATAIRES : QUALIFICATION OU INTERPRÉTATION ?**

Des différentes discussions du groupe de travail de l'observatoire du droit, de l'analyse de ces discussions, il ressort que la grande confusion qui règne dans les pratiques du droit à l'intérieur des caisses ne ressort pas nécessairement de ce qu'il est convenu d'appeler la complexité. Certes, les textes et leur multiplicité rendent parfois l'ensemble peu lisible, mais l'institution génère sa propre complexité, indépendamment de la production législative ou réglementaire elle-même pléthorique.

Il apparaît en effet que la recherche par l'organisation de la maîtrise a priori des décisions individuelles de chacun de ses agents pour chacune des difficultés soulevées par le traitement de chacun des dossiers allocataires constitue une source importante de complexité sans pour autant parvenir au but poursuivi. La diversité des pratiques recensées montre à l'évidence que cette maîtrise a priori des décisions des agents est un leurre. A partir de cette constatation, ne faudrait-il pas admettre que les caisses et leurs agents ne constituent pas seulement une courroie de transmission mais jouent un rôle dans la mise en œuvre de la règle de droit ? L'organisation n'est pas "transparente"<sup>58</sup>. Admettre l'épaisseur de l'organisation, la prendre au sérieux, c'est lui donner les moyens de son activité par la reconnaissance de son rôle de qualification des situations. Or l'examen des pratiques du droit dans les caisses d'allocations familiales donne à voir la place résiduelle que prend cette logique dans l'organisation.

Cette constatation conduit à analyser autrement la place de la règle dans les caisses et notamment les règles dites de forme. On le voit nettement à travers cette étude, le respect de la forme (des règles de forme) est indispensable au respect des règles de fonds : l'effacement du droit de contester une décision de la caisse s'enracine dans l'irrespect par la caisse des délais pour agir, l'effacement des actions pénales en cas de fraude s'enracine dans l'absence de processus de qualification de la fraude dans les caisses... Il ressort en particulier de l'analyse que l'un des éléments de complexité auquel sont confrontés les praticiens est constitué par l'inexistence, l'inadaptation ou le défaut d'utilisation de règles propres à la qualification des faits auxquels sont confrontés les agents des caisses. Au contraire, l'organisation fonctionne sur le modèle de l'interprétation, des interprétations successives suffisamment pointues devant permettre d'encadrer très étroitement les décisions individuelles prises par les agents.

---

<sup>58</sup> Cf. L-H. CHOQUET, Droit des prestations et réalité de l'organisation dans la branche famille, Séminaire UNAF-CEDIAF-GAPP/CNRS-CIDEF, Les implicites de la politique familiale d'aujourd'hui, Séance du jeudi 12 novembre 1998.

Cette voie de l'interprétation, poussée très avant dans les caisses, suscite sa propre logique de fonctionnement (chapitre 1). Explorer la voie de la qualification serait pour l'organisation le moyen de prendre acte de la diversité actuelle des pratiques tout en se donnant les outils nécessaires à la maîtrise de cette diversité (chapitre 2). Cette voie constitue en tout cas une réponse classique aux nécessaires qualifications induites par un droit des faits.

## **DROIT DES FAITS ET DROIT DU STATUT, DEUX LOGIQUES DISTINCTES**

Le droit des prestations familiales est essentiellement un "droit des faits" : il prévoit l'attribution de telle ou telle prestation au regard de la situation de fait de l'allocataire et des personnes résidant avec lui, indépendamment de leur situation de droit. Ainsi peu importe que le parent isolé soit célibataire, veuf ou divorcé ; il peut tout aussi bien être marié alors que son éventuel concubinage rompra la situation d'isolement. De même, peu importe que l'enfant à charge n'ait pas de lien de filiation à l'égard de celui ou de celle qui assume cette charge. L'organisation est confrontée à d'autres situations de fait, moins visibles parce qu'ils ne sont pas nécessairement une condition d'attribution des prestations. Ainsi les agents des CAF doivent-ils parfois statuer sur la qualification de transferts opérés entre un allocataire et un tiers, afin de déterminer s'il s'agit d'un transfert relevant de l'obligation alimentaire. Ainsi encore les agents doivent-ils statuer sur les contestations orales ou écrites formées par les allocataires : ces contestations constituent-elles une réclamation au sens du Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale et comme telle ouvrant droit à la voie contentieuse ? Ainsi encore les agents doivent-ils statuer sur les faits qui ont abouti à versement des prestations indues : sont-ils constitutifs d'une fraude au sens du Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale et comme tels justifiant l'application de sanctions internes et/ou pénales ?

Le droit des faits s'oppose sur ce point à ce que l'on pourrait appeler un "droit du statut", qui attache telle conséquence juridique à la qualité juridique de l'objet auquel elle s'applique. C'est ainsi que les époux se devant fidélité, on en déduit l'application de la présomption de paternité du mari sur les enfants nés de son épouse, peu important a priori que l'obligation de fidélité soit ou non respectée. De même, les époux sont toujours cotitulaires du bail d'habitation qui assure le logement de la famille, en raison de leur statut d'époux, ou encore la qualité d'époux impose une déclaration fiscale commune. Et c'est seulement dans un deuxième temps, comme une exception au principe, que le droit prévoit la possibilité d'écarter l'application de la présomption de paternité ou de procéder à une déclaration fiscale séparée.

La "normativité gestionnaire" à laquelle renvoie le droit des faits n'a pas évacué toute "normativité référentielle"<sup>59</sup> : les textes propres aux prestations familiales s'attachent encore, parfois, au statut civil. C'est notamment le cas de l'ASF : cette prestation est versée au parent qui assume seul la charge d'un ou plusieurs enfants, mais également à toute personne qui assume la charge d'un ou plusieurs enfants dès lors qu'il n'est pas le sien au sens du droit de la filiation (droit du statut), peu important alors qu'il assume

---

<sup>59</sup>Pour reprendre les expressions utilisées par J. COMMAILLE in *Misères de la famille, Question d'Etat*, Presses de Sciences Po, 1996, spé. p. 91 et s.



cette charge comme personne isolée ou comme époux ou concubin. La qualité de parent au sens du droit de la filiation conserve alors un rôle.

Une première analyse des pratiques et de leurs justifications montre que les praticiens semblent éprouver quelques réticences à s'affranchir d'un droit du statut. On le voit nettement à travers l'évolution qu'a subi la notion d'enfant à charge, même si les justifications qui lui ont été données ne sont que des justifications et n'expliquent pas, au fond, le caractère de plus en plus restrictif de ce critère d'attribution des prestations. Cette évolution s'est en effet constituée par l'accumulation de renvois au droit du statut, cette forme de normativité permettant de légitimer les interprétations successives aux yeux des praticiens, sans pour autant réussir à leur conférer une quelconque légalité. Au-delà des praticiens, nécessairement confrontés aux faits contenus dans chacun des dossiers qu'ils traitent, il semble que ce soit l'organisation qui s'attache à évacuer autant que faire se peut la question des faits pour se cacher derrière ce qui est présenté comme une interprétation des textes. Cet effacement des faits au profit d'un développement extrêmement puissant du rôle d'interprétation/précision des textes donné à l'organisation conduit nécessairement au caractère extrêmement bureaucratique du mode de fonctionnement des CAF : sous prétexte de bonne interprétation des textes, l'organisation tente de fournir une solution "clef en main" à tous les cas particuliers, en même temps que les agents des caisses, rompus à cette logique, sont tentés de s'adresser aux services de la CNAF pour faire face aux cas particuliers plutôt que de trancher eux-mêmes la question.

Mais la question qui se pose n'est pas nécessairement celle de la bonne interprétation des textes. Un autre logique est envisageable, à condition d'admettre que le recours au droit des faits emporte une conséquence fondamentale : à chaque fois qu'un acteur est en situation d'appliquer une disposition propre au "droit des faits", il doit préalablement et nécessairement qualifier les faits qui lui sont proposés. La qualification des faits est donc une démarche inhérente au fonctionnement des caisses d'allocations familiales : il ne suffit pas d'affirmer que les prestations sont versées à la personne qui assume la charge des enfants, encore faut-il être capable de déterminer à partir de quand le demandeur de prestations assume effectivement la charge des enfants pour lesquels il demande une ou plusieurs prestations. Il ne suffit pas d'affirmer que l'API est versée aux parents isolés, encore faut-il déterminer, au cas par cas, à partir de quand une personne est considérée comme assumant seule la charge des enfants.

La jurisprudence de la cour de cassation sur la question du concubinage homosexuel donne un bon exemple de la distinction entre qualification et interprétation tout en démontrant que ces deux logiques ne sont pas totalement indifférentes l'une à l'autre. La Cour de cassation, juge du droit, ne détient pas le pouvoir de qualification. Elle détient en revanche le pouvoir d'interprétation. Pour écarter des couples de concubins homosexuels les conséquences juridiques attachées à la qualification du concubinage, elle a donc procédé par voie de qualification. Au bénéfice d'une interprétation par ailleurs contestable des textes en vigueur, elle a donné une définition suffisamment restrictive du concubinage, afin que les juges du fait, maîtres de leur qualification, ne puissent plus qualifier les couples homosexuels de concubins : selon la cour de

cassation, le concubinage ne pourrait résulter que d'une relation stable et continue ayant l'apparence du mariage, donc nécessairement entre un homme et une femme<sup>60</sup>.

Ainsi, pour répondre à la question de l'application individualisée des droits des allocataires, deux voies sont envisageables. L'une a été largement explorée par l'organisation et montre ses limites : c'est la voie de l'interprétation. L'autre semble largement ignorée à l'intérieur de l'organisation : c'est la reconnaissance d'un espace nécessaire à l'activité de qualification. Elle semble pourtant plus apte à répondre à une logique de "droit des faits".

<sup>60</sup> Cass. 3ème civ., 17 décembre 1997, D. 1998, 111, concl. JF WEBER, note JL HAUBERT.

## **CHAPITRE I - LA VOIE DE L'INTERPRÉTATION**

La voie de l'interprétation suppose que la réponse apportée à chacune des difficultés soulevées par le règlement des dossiers de chaque allocataire passe par la bonne application de la règle. Il faut donc connaître la règle générale et déterminer si elle s'applique au cas d'espèce sous examen. La question des faits de l'espèce n'est pas posée en tant que telle, ou plutôt elle est supposée résolue par l'affinement de plus en plus pointilleux d'interprétations qui se veulent suffisamment précises pour traduire l'ensemble des cas de figure rencontrés, présents et à venir. Cette logique de l'interprétation s'incarne dans les relations instaurées entre les caisses d'allocations familiales et la caisse nationale. On peut repérer à travers l'examen des pratiques à la fois les modalités de ce recours à la voie de l'interprétation et ses conséquences.

### **I - LES MODALITÉS DE RECOURS À LA VOIE DE L'INTERPRÉTATION**

Plusieurs exemples peuvent montrer comment fonctionne la voie de l'interprétation, par précisions successives. Les plus démonstratifs concernent la mise en œuvre des critères de fait par les caisses d'allocations familiales, même si ce ne sont pas les seuls. A travers ces exemples notamment, on peut analyser les moyens dont l'organisation s'est dotée pour permettre le fonctionnement de la voie de l'interprétation dans les caisses.

#### **A - Exemples**

L'exemple de l'évolution de la notion d'enfant à charge est sans doute le plus typique du recours à la voie de l'interprétation, mais ce n'est pas le seul. D'autres exemples sont possibles, notamment les modalités de mise en œuvre de la condition d'isolement.

#### **L'exemple de l'enfant à charge**

Selon le Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale, les prestations familiales sont versées à la personne qui assume, dans quelque condition que ce soit, la charge effective et permanente du ou des enfants en cause. Les juges de la cour de cassation se fondent sur ces textes pour apprécier les rares recours qui leur sont présentés et considèrent que rien ne s'oppose à ce que des prestations soient versées à un grand-parent, à une tante, un ami de la famille ou un voisin de pallier dès lors que c'est bien cette personne qui assume la charge des enfants.



Parallèlement à cette interprétation orthodoxe de la règle, toujours d'actualité, s'est développée une interprétation propre à l'organisation et très généralement en usage dans les CAF, sauf lorsque l'organisation préfère revenir à une interprétation orthodoxe de la règle afin de prévenir un recours judiciaire qui, s'il était poursuivi suffisamment loin, finirait nécessairement par une condamnation de la caisse.

Cette interprétation a modifié la nature même de la notion de charge. Alors que la notion était initialement conçue comme le moyen de désigner le bénéficiaire des prestations, elle est devenue le moyen de justifier le refus de verser de prestations pour certains enfants. Cette évolution, toujours restrictive à l'égard des allocataires, illustre parfaitement la confusion entretenue entre la voie de l'interprétation et la voie de la qualification. En effet, les pratiques relatives à la notion d'enfant à charge sont allées au-delà d'une démarche de qualification des faits pour entrer dans une démarche d'interprétation à tout va, aboutissant à une démarche d'édiction de la règle par l'introduction de nombreuses sous-catégories qui distinguent là où la loi cherchait justement à ne pas distinguer. Cette technique permet d'écarter du domaine d'application des prestations familiales des situations qui pourraient (devraient) en relever en les rattachant à une catégorie nouvelle, présentée comme déduite de la règle générale, et censée exclure l'accès au droit sous examen. C'est l'hypothèse d'enfants à charge de personnes qui n'en ont pas légalement la responsabilité, ou encore l'hypothèse d'enfants à charge de personnes qui en ont la responsabilité légale mais dont le titre à exercer cette responsabilité est jugé insuffisant par l'organisation.

Ce mécanisme de justification est extrêmement efficace. Les prestations peuvent être refusées en toute bonne foi par des techniciens qui ne maîtrisent pas suffisamment la chose juridique pour savoir que les circulaires qui guident leurs pratiques sont illégales, et qui de toute façon se doivent d'appliquer les dispositions imposées par la voie hiérarchique même s'ils les savent contestables. La "culture CAF" impose ainsi une autre légitimité et certains estiment justifié le refus de prestations opposé à des demandeurs qui ont bien la charge d'enfant mais qui assument cette charge en dehors des canons fixés par circulaires, spécialement s'agissant d'enfants étrangers ou d'enfants confiés à la suite de ce qu'il est convenu d'appeler un arrangement familial<sup>61</sup>. L'apparente juridicité des justifications du refus de prestations conforte cette opinion.

D'un texte très général<sup>62</sup>, le ministère de tutelle et la CNAF ont déduit tout un ensemble de précisions considérées comme découlant nécessairement du libellé du texte initial. C'est bien en se fondant sur ce texte et sur une prétendue volonté du législateur que les interprétations se sont succédé. Sans doute le libellé du texte

---

<sup>61</sup> Notons d'ailleurs que la qualification d'arrangement familial, qui exclut le versement des prestations, sera souvent retenue seulement lorsque la situation ainsi créée augmente l'importance des prestations versées. Si un enfant unique est confié à un tante elle-même mère d'un enfant unique, cela pourrait permettre le versement des allocations familiales : la situation sera probablement qualifiée d'arrangement familial. En revanche, il est possible qu'une telle qualification ne soit pas retenue si l'accueil de l'enfant n'augmente pas les droits de la tante.

<sup>62</sup> Article L. 521-2 C. séc. soc. : "les allocations familiales sont versées à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant".

n'aurait pas suffi à justifier l'évolution retracée par ailleurs<sup>63</sup>, mais son interprétation a été enrichie par l'apport d'autres branches du droit, particulièrement du droit civil. La réintroduction de notions telles que l'obligation alimentaire ou que l'autorité parentale a ainsi permis de donner une tout autre signification à la notion de charge effective et permanente, tout en justifiant cette évolution par une interprétation rigoureuse (aux deux sens du terme) des règles. La question n'est alors plus de savoir si l'enfant en question est effectivement à la charge du demandeur de prestation, mais de maîtriser ce qui constitue cette charge, et ensuite de déterminer si ces éléments constitutifs sont présents. Ainsi, s'agissant d'un enfant qui passe l'essentiel de son temps chez une tante et seulement quelques fins de semaine chez ses parents, la question n'est plus d'apprécier l'organisation du temps de cet enfant et la place qu'y prennent respectivement la tante et les parents, mais de déterminer si la loi ou son succédané autorise à considérer une tante comme pouvant légalement assumer la charge d'un enfant à l'égard duquel elle n'a ni obligation alimentaire, ni autorité parentale.

La tentation de l'organisation de prétendre contrôler l'ensemble des décisions individuelles prises par ses agents est grande, mais pourtant sans résultat à chaque fois qu'il s'agit pour l'agent de confronter la règle à une situation de fait. Au contraire, la multiplicité des sous-catégories introduites et la complexité qu'elle génère ouvre une nouvelle marge de manœuvre aux praticiens : ils peuvent choisir d'ignorer certaines de ces catégories ou encore choisir entre ces différentes catégories pour atteindre le résultat attendu.

C'est probablement au titre de la notion d'enfant à charge que la voie de l'interprétation a été la plus finement explorée par l'organisation, mais c'est aussi là qu'elle a démontré ses limites. Pour remédier à la complexité et aux situations de blocage induites par la voie de l'interprétation, l'organisation a réinventé la voie de la qualification. En effet, l'évolution de la notion d'enfant à charge et sa complexité croissante ont justifié la réintroduction de la distinction entre allocataire et attributaire. En d'autres termes, après que l'organisation ait "verrouillé" la qualification d'enfant à charge par la voie de l'interprétation, il lui a fallu redonner une place à cette même qualification. Puisqu'il était difficile de remettre en cause le verrouillage élaboré sur la définition de l'allocataire, l'ouverture s'est faite sur la qualité d'attributaire : ce sont les caisses qui, au cas par cas, peuvent qualifier un tiers d'attributaire.

D'autres champs d'application sont ouverts à la voie de l'interprétation, et ont parfois été investis. Si elle est beaucoup moins développée dans d'autres domaines, on peut imaginer à leur propos que le même type de démarche se développe. Elle commence d'ailleurs à affleurer en matière d'isolement.

### **La condition d'isolement**

En 1989, la Cour de cassation a cru devoir donner une définition du concubinage qui aboutissait à exclure les couples d'homosexuels du champ d'application de différents

---

<sup>63</sup> Rapport CNAF, 1996, préc.

textes accordant des droits aux concubins<sup>64</sup>. Cette interprétation a été reprise, amplifiée et déformée par l'organisation afin de limiter l'accès aux prestations de toute personne partageant son toit avec autrui, dès lors que cet autrui est de sexe différent. Ainsi, en se fondant abusivement sur l'analyse de la cour de cassation qui considère que deux personnes du même sexe ne sauraient constituer un couple de concubins, l'organisation parvient à développer l'affirmation que deux personnes de sexe différent ne sauraient constituer autre chose qu'un couple de concubins. Il en ressort qu'est considéré comme formant un couple toute réunion sous le même toit de deux personnes du même sexe : aucune des deux ne pourra prétendre à une prestation sous condition d'isolement et les ressources des deux seront cumulées pour apprécier l'éventuelle attribution de prestations au foyer.

La solution revêt une résonance particulière dans le domaine de l'allocation logement. On admet en effet que plusieurs allocations logement peuvent être servies pour un même appartement lorsque celui-ci est partagé entre plusieurs colocataires. On considère dans le même temps que les prestations, y compris les allocations logement, doivent être versées sur la base de l'ensemble des revenus du foyer lorsque les cohabitants constituent un foyer. Dans ces conditions, peut-on considérer que deux personnes, des étudiants par exemple, qui partagent un appartement peuvent chacun faire valoir leur droit à l'égard de la CAF ou bien doit-on les considérer comme constituant un foyer et calculer une seule allocation au regard de la totalité du loyer comme au regard de la totalité de leurs revenus ? La voie de l'interprétation permet de considérer que, indépendamment des relations effectives (affectives) instaurées entre eux, ces deux étudiants de même sexe ne peuvent jamais être considérés comme un couple (donc un foyer) tandis que ces deux étudiants de sexe différent ne peuvent qu'être considérés comme deux concubins<sup>65</sup>. Mais la voie de l'interprétation génère ses propres limites, justement en ce qu'elle constitue à son tour une édicition de norme : il faut alors édicter une nouvelle norme, encore plus précise, pour faire face aux abus auxquels peut conduire l'application de la première.

L'affirmation selon laquelle deux personnes de sexe différent résidant sous le même toit ne sauraient constituer autre chose qu'un couple de concubins est donc parfois écartée, par égard pour les personnes âgées ou par égard pour l'interdit de l'inceste, parfois également par souci de moralité : les cohabitants sont considérés comme nécessairement concubins sauf s'il existe une trop grande différence d'âge entre eux, s'ils ont un lien de parenté, ou encore si'ils sont plus de deux dans le logement. La préoccupation normative qui justifie ces exceptions se situe dans la logique d'édiction de règle : la dérogation à la règle passe par une exception à la règle, elle-même répondant à une logique normative.

---

<sup>64</sup>En l'occurrence, il s'agissait du règlement intérieur d'Air France accordant des tarifs préférentiels aux conjoint et concubin de ses salariés et de l'accès à la qualité d'ayant droit au titre de l'assurance maladie de la personne vivant maritalement avec un assuré. La cour de cassation a repris cette analyse plus récemment à propos du maintien dans les lieux du concubin du titulaire du bail assurant le logement du couple.

<sup>65</sup> Encore que d'autres caisses puissent en rester à la voie de la qualification et fonder la qualification de vie maritale sur les déclarations des allocataires. Cette pratique n'est pas plus "laxiste" qu'une autre : elle est justifiée par une évaluation qui démontrerait qu'elle peut se révéler moins onéreuse pour la caisse.



## Sur la cohabitation de deux personnes d'âge très différent

### Extraits :

- D : Sauf aussi s'il y a plus de deux générations de différence. Parce que c'est vrai que si il y a plus de deux générations de différence... J'ai vu le cas il n'y a pas très longtemps en enquête. Une dame, qui est locataire, 70 ans, qui a loué une de ses chambres à un jeune étudiant. Voilà, ce n'est pas plus compliqué que cela. On ne va pas la soupçonner a priori, de vivre maritalement avec l'étudiant.
- L : Ah si !
- F : Ah si !
- N : Elle est propriétaire ?
- D : Non elle est locataire. Elle sous-loue une de ses chambres.
- N : Ah je ne sais pas. Moi, j'irais quand même voir s'il y a un lit ou deux lits !...
- Mais non, on t'embête !

## Sur le lien de parenté

### Extraits :

- D : Sauf aussi s'ils ont un lien de parenté : s'ils sont de sexe opposé mais qu'il y a un lien de parenté, on ne va pas les considérer comme vivant en couple et ils peuvent avoir plusieurs allocations.
- H : Jusqu'à quel degré ?
- D : On va jusqu'au troisième degré.
- B : Vous allez jusqu'au troisième degré ? Donc une tante et un neveu, cela peut marcher ?
- D : J'ai vu le cas justement pour un dossier d'API, où un oncle a hébergé pendant un temps une jeune femme qu'il déclarait être sa nièce. On a payé parce qu'ils nous ont prouvé effectivement avec des livrets de famille multiples qu'effectivement, il y avait un lien de parenté. Lui, on a continué à lui verser de l'APL en tant que personne seule et elle, la jeune fille, on lui a versé de l'API en attendant qu'elle trouve un logement, quelques mois après.
- N : Mais tu peux vivre maritalement avec un cousin !!
- E : Bien sûr, mais... On n'ira pas jusque là dans un organisme.
- L : Ce n'est quand même pas le cas général.
- D : A priori, a priori, on n'aura pas cette suspicion, a priori... Mais si cela dure...
- H : On a eu un dossier où une tante avait à charge un neveu par alliance... On versait des prestations familiales pour ce gamin tant qu'il n'avait pas 20 ans et quand il a eu 20 ans, ils se sont mariés ensemble. Rien ne les en empêche. Pourtant la situation antérieure au mariage n'a pas dû changer du jour au lendemain, donc, en gros, on a versé des PF à madame pour son mari... Des situations atypiques, vous en trouvez tous les jours.
- L : J'ai eu le cas aussi comme ça. C'était un couple marié qui hébergeait le frère du marié. L'époux est décédé, le frère est resté là et au fil du temps il a pris la place du mari. On s'est d'ailleurs aperçu qu'il s'était substitué au mari avant le décès. Et bien on verse des prestations en tant qu'isolé, parce que l'on ne peut pas le prouver vraiment.
- B : Mais ils vivent sous le même toit et ils sont de sexe opposé !
- D : Oui, mais avant il était déjà là, c'est-à-dire qu'il n'y a pas eu de changement, à l'origine il était là. Ils n'ont pas eu d'enfants, il n'y a rien qui prouve.

## Sur la cohabitation de plus de deux personnes

### Extraits :

- K : S'il y en a trois...

- F : Ou trois personnes, oui. Ah bien, s'il y en a trois, c'est différent. S'il y en a trois, c'est de la co-location. Il y a alors trois droits individuels, sauf que...

- N : Mais ce n'est pas logique : dedans, il y a peut-être deux nanas et un gars, et on ne sait rien de ce qu'ils font ...

- B : S'ils sont trois, il faut qu'ils soient tous les trois du même sexe ?

- E : Non. Parce que dès l'instant où il n'y en a aucun qui se déclare vivre maritalement, on ne peut pas, a priori, considérer qu'une des personnes vit plus avec l'un qu'avec l'autre.

- X : Et la polygamie, alors !?

**Hypothèse :** S'il y a trois personnes qui résident ensemble dans un appartement et qu'elles sont toutes les trois titulaires du bail, même s'il y a un homme et deux femmes, on va pouvoir ouvrir un droit personnel à chacune. D'accord. Alors imaginez un mariage polygamique, dont on a dit que le mari pouvait vivre maritalement avec une de ces femmes, mais que légalement, on ne pouvait pas admettre qu'ils vivent maritalement avec la ou les autres femmes.

- F : Mais il est marié !

- B : Non, les caisses ont dit "on ne peut pas admettre ce mariage, et on ne peut pas admettre qu'elles vivent maritalement". Alors pourquoi ne peuvent-elles pas avoir une allocation logement propre ?

- D : C'est l'épouse principale que l'on enregistre comme épouse principale. Les autres, on les considère comme étant au foyer mais pas comme épouses. Donc le problème ne se pose pas.

- B : Oui, mais si elles sont titulaires du bail, pourquoi ?

- N : Parce qu'elle n'a pas un bail à son nom. Elles ne sont jamais titulaires du bail. Et c'est prévu. On a des circulaires qui mettent justement... on les a reçues il y a peut-être 4/5 mois à peu près, avec "si elle prend un logement...", enfin c'est assez compliqué, je ne me rappelle plus mais je sais que c'est compliqué. Il y a des circulaires qui sont sorties là-dessus et il y a en a une... celui qui est allé chercher cela, il est allé loin !

On voit bien à travers ces exemples comment l'organisation, à partir d'une notion à l'origine factuelle, qui justifierait une démarche de qualification de la situation, a introduit une analyse en termes d'interprétation et a perdu par là-même sa capacité à qualifier. Pourquoi la tante et son neveu ne sauraient être considérés comme formant un couple ? pourquoi le frère du défunt et sa veuve ne sauraient être considérés comme formant un couple ? parce qu'on ne saurait attribuer cette qualité à l'ensemble des cohabitations entre une tante et son neveu ou entre le frère et la veuve du défunt. Or la démarche d'interprétation a statué a priori sur le sort des cohabitants de sexe différent en les désignant TOUS comme concubins. Il faut donc bien, alors, inventer une exception à la règle, et cette exception a un caractère général de même nature que la règle elle-même. En outre, la multiplication des circulaires et directives que suppose la voie de l'interprétation rend le paysage réglementaire extrêmement flou, tellement flou que les acteurs attendent toujours une nouvelle circulaire pour tenter d'y voir plus clair...

Le projet de donner une définition de l'isolement semble aujourd'hui être sur le point d'aboutir. Il sera intéressant de voir si une telle définition saura éviter les écueils de la voie de l'interprétation. Il ne fait en tout cas pas de doute que la recherche d'une définition s'inscrit dans la voie de l'interprétation comme moyen de diminuer l'espace

de décision des caisses d'allocations familiales. Les caisses sont demandeurs d'une telle logique, mais peut-être pourrait-elle être avantageusement remplacée par une logique de qualification, qui situerait le pouvoir de décision des caisses dans un ensemble de règles formelles propres, elles aussi, à limiter l'arbitraire que pourrait constituer une trop grande liberté<sup>66</sup>.

## **B - Les moyens de la voie de l'interprétation**

Cette voie de l'interprétation emprunte plusieurs chemins. L'un des cas de figure le plus net est le suivant : à la suite d'une décision contestée de la caisse, l'allocataire saisit la commission de recours amiable, qui est appelée à trancher. La décision de la CRA fait l'objet d'un contrôle opéré par la DRASS au titre du pouvoir de tutelle du ministère des affaires sociales. Si la DRASS estime la décision contestable, notamment parce qu'elle est favorable à l'allocataire<sup>67</sup>, elle peut en demander l'annulation au ministère des affaires sociales. Cette décision prendra alors la forme juridique d'une décision administrative individuelle, opposable à la caisse, qui devra prendre une nouvelle décision conforme, et contestable devant les juridictions administratives. A ce stade, la décision individuelle a toutes les chances de "faire jurisprudence" : elle va être relayée par la CNAF sous forme de lettre-circulaire et envoyée dans toutes les CAF. C'est ainsi que la solution apportée à un cas d'espèce va rentrer dans "l'ordre juridique interne" aux CAF, et prendre son indépendance par rapport aux faits de l'espèce.

De même, lorsqu'une nouvelle espèce est soumise à la caisse nationale par une CAF<sup>68</sup>, l'affaire peut "faire jurisprudence", particulièrement lorsqu'elle a donné lieu à une ou plusieurs décisions judiciaires : l'affaire fera l'objet d'une mise en forme qui permettra son intégration à l'ordre juridique interne. Elle permettra d'apporter une nouvelle interprétation/précision aux normes déjà en vigueur et deviendra ainsi une nouvelle norme, considérée comme applicable dans l'ensemble des caisses.

Cette technique s'attache à répondre à tous les cas de figure envisagés, en se nourrissant des cas d'espèce apportés en permanence par les différentes CAF, mais en évacuant toute logique de qualification. Elle ne tente en aucun cas de donner des outils de décisions aux techniciens, mais fonctionne comme si elle devait apporter une réponse à chacune des questions particulières que peuvent se poser les agents dans le traitement des dossiers des allocataires. Cette technique est censée permettre la mise en forme de la totalité des situations de fait possibles au fur et à mesure de leur

---

<sup>66</sup> Sur les conséquences de la voie de la qualification, notamment sur l'admission de la diversité et la réintroduction d'une logique formelle, cf. infra.

<sup>67</sup> Le fait qu'une décision soit favorable à l'allocataire n'est pas, en soi, une cause d'annulation de la décision de la CRA : la DRASS doit apprécier la légalité de la décision rendue par la CRA. Mais il semble que seules les décisions favorables sont censurées comme constitutives d'une mauvaise application de la loi. La voie du contrôle de légalité est donc également toujours défavorable à l'allocataire.

<sup>68</sup> Lorsqu'elle le soumet, puisqu'elle peut parfaitement décider de résoudre la question seule, par interprétation ou qualification, sans en référer à la CNAF : ne remontent à la CNAF que certaines espèces, celles que les CAF souhaitent voir régler par la CNAF, éventuellement comme moyen pour elles d'attirer l'attention de la caisse nationale sur telle ou telle difficulté.



apparition dans l'univers des caisses. L'admission dans l'ordre juridique interne des caisses passe par l'intégration de ces "normes" au suivi législatif, qui constitue le document de référence des techniciens des caisses et fonde leurs décisions individuelles. Sa place est prépondérante, beaucoup plus importante dans les caisses que le Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale, souvent absent des services.

Ce document, véritable bible, répond au fond à un objectif de mise en logique informatique de la législation propre aux CAF. Il oublie une dimension essentielle du droit en action, celui de la qualification. On peut imaginer une mise en code binaire de la règle de droit propre aux PF et tenter de résoudre les difficultés que le projet suppose, en particulier celles de la confrontation de normes. Mais on ne peut pas mettre en logique binaire l'épaisseur des faits : même mise en logique binaire, la règle ne peut s'appliquer qu'à des faits préalablement qualifiés, et le logiciel n'est pas capable de procéder à cette opération. C'est d'ailleurs l'une des conclusions à laquelle aboutit implicitement une étude spécialement consacrée aux relations entre droit et informatique<sup>69</sup>, même si le terme de qualification n'y est pas utilisé. On peut ainsi y lire que "la complexité et le nombre des règles applicables font qu'il est matériellement impossible de tout modéliser. De plus, le droit a pour objet de répondre à des situations concrètes. Or on ne peut pas modéliser la société : la société est bien trop complexe pour être résumée par un outil, aussi performant soit-il. En conséquence, le travail de liquidation des droits dans la branche famille laissera toujours une place à l'intervention et à l'analyse du technicien"<sup>70</sup>. Les mêmes exposent que les techniciens "ont en réalité un rôle primordial en étant, en quelque sorte, les médiateurs entre les usagers et l'ensemble des règles de droit "objectives".

La voie de l'interprétation ne s'incarne pas seulement dans l'application des critères de faits qui concernent directement les allocataires. Elle s'incarne également dans d'autres domaines, comme celui des réclamations ou celui de la fraude. Mais elle s'incarne alors "par défaut" : étant donné que l'organisation ne s'est pas investie dans ces domaines, la voie de l'interprétation n'y a pas été explorée comme elle l'a été s'agissant des conditions d'application des prestations. Il n'y a pas eu ici de tentative de maîtrise des faits à partir d'interprétations extrêmement fines. Mais l'ignorance de la voie de la qualification y est tout aussi évidente que dans les autres exemples : l'organisation ne donne aucune place à l'opération de qualification et elle ignore les conséquences nécessairement attachées à cette voie.

## II - LES CONSÉQUENCES DE LA VOIE DE L'INTERPRÉTATION

On l'a vu, le fait que l'extrême affinement de la règle ne permette pas de faire l'impasse de l'étape préalable que constitue la qualification des faits est occulté, de sorte que la voie de la qualification n'est pas explorée dans les caisses. Mais la voie de l'interprétation présente d'autres intérêts. D'abord, elle donne une justification apparemment juridique et/ou hiérarchique à la décision qui a été prise, seule une

---

<sup>69</sup> Création et application du droit à l'aune de l'informatique, E. BERGOT, Cl. GUIDOTTI, C. de MEIRLEIRE, Mémoire CNESS, juin 1997, sous la direction de Ph. STECK et P. H. EAV

<sup>70</sup> Création et application du droit à l'aune de l'informatique, préc., p. 43.

analyse juridique relativement pointue étant susceptible de démontrer l'inexactitude des arguments utilisés. Au fond, elle supprime la référence aux textes de valeur juridique (Code de la sécurité sociale de la sécurité sociale, Code de la sécurité sociale civil, Code de la sécurité sociale de procédure civile...) pour les remplacer par une documentation purement interne. Ensuite, elle permet de reporter sur la loi et les autorités qui la créent et/ou l'interprètent la responsabilité des décisions individuelles. Enfin, elle donne l'illusion au pouvoir central de maîtriser les décisions de ses agents.

#### **A - Les circonvolutions possibles à l'égard de la règle initiale**

Le choix d'une interprétation "à l'infini" confère la maîtrise de la décision aux auteurs de l'interprétation plutôt qu'aux agents d'exécution. En effet, seul l'auteur de l'interprétation reste compétent pour faire le lien entre la norme initiale et ses multiples interprétations et interprétations secondaires. En revanche, les agents sont mis en situation de ne pas connaître la règle initiale sur laquelle se fondent en principe leurs pratiques. Ils sont réduits à n'en connaître que sa "traduction", sans avoir les moyens d'apprécier l'éventuelle distance entre la règle et sa traduction technique.

Ainsi, les agents sont coupés de toute référence directe au juridique et dépouillés de leur rôle d'application du droit. A l'évidence, il n'y a pas lieu à ce que l'ensemble des personnels des CAF deviennent de fins juristes, mais là n'est pas la question. La maîtrise de quelques règles de droit utiles aux pratiques des caisses suffirait probablement et ne serait sans doute pas plus difficile à obtenir que la maîtrise d'un outil tel que le suivi législatif.

Au-delà de cette question de répartition des compétences dans les caisses, la maîtrise de la norme confère un pouvoir important. En effet, s'il n'est pas utile d'être fin juriste pour maîtriser quelques règles fondamentales utiles aux pratiques, il en va différemment pour apprécier les diverses interprétations proposées à l'aune de la loi. On assiste là à une dialectique extrêmement élaborée, toujours référée à la loi, mais à une loi "adaptée" au projet mis en œuvre : la loi n'est plus le fondement du raisonnement, elle devient sa justification. Elle n'est plus une autorité supérieure, elle devient une fondation, le soutien de l'organisation. Cette inversion de la logique normative est relativement facile dans la mesure où la loi constitue une ensemble très diversifié de règles conçues pour être appréciées à l'intérieur d'un système logique. Il est donc relativement aisé de trouver une justification apparemment juridique en sortant un texte de son contexte pour s'en servir de justification a posteriori d'une interprétation qui obéit au fond à une autre logique. Le mécanisme est facilité par le fait que la voie de l'interprétation suivie dans l'organisation répond malgré tout à une logique du cas par cas : il s'agit avant tout de répondre à du cas par cas, tout en se donnant l'illusion de procéder par voie d'interprétation, comme si la réponse au cas particulier venait "d'en haut", et non pas d'une analyse factuelle. Il est par conséquent toujours possible de piocher dans l'ensemble de l'argumentaire juridique pour y trouver une justification au moins apparente, à partir d'un "morceau de droit" sorti de son contexte. En voici un exemple à propos des acceptions possibles de l'assimilation entre concubins et conjoint opérés par le droit des prestations familiales

**Extraits :**

**X :** Mais si, au titre du RMI, on prend la position de ne pas tenir compte des versement faits entre membres d'une même famille en dehors de toute décision judiciaire, cela me choque pour l'ASF. Exemple : C'est un concubinage, ils se séparent, Monsieur a reconnu l'enfant. Ils se séparent et il décide de verser une pension alimentaire volontaire. 400 francs. Cela veut dire que la bonne dame, si elle nous fait une demande de RMI, on va retenir zéro. Si on applique ce qui est dit là, on va dire que ce n'est pas une pension alimentaire, parce qu'il n'y a pas de jugement [...]. Mais on ne versera pas l'ASF, là. Parce que l'on considérera que le père verse une pension.

- **X :** Oui.

- **X :** Mais on peut bien le déduire pour le RMI. Pour le RMI aussi.

- **X :** Ce que je veux dire, c'est que cela voudrait dire que la pension n'a pas la même valeur si elle s'applique à l'enfant plutôt qu'à la mère ? Parce que là elle est volontaire, il n'y a pas de jugement, le père verse 400 francs à l'enfant, on le retient comme si il y avait une pension, au titre de l'ASF. Mais pour le RMI : le père verse 400 francs, on ne considérera pas que c'est une pension alimentaire.

- **X :** Si.

- **X :** Si. Le père... obligation alimentaire parents/enfants, elle est considérée comme telle. Pour le RMI aussi.

- **I. Sayn :** Mais dans l'autre exemple, on a dit que c'était une libéralité...

- **X :** Mais pas parents/enfants, pas ascendants/descendants...

- **X :** Oui, mais si les 400 francs de l'ex-concubin, il les versait à son ex-concubine plutôt qu'à l'enfant, on n'en tiendrait pas compte.

- **X :** Si. Entre conjoints aussi.

- **X :** Concubins !

- **X :** Concubins !

- **X :** Tu connais des concubins qui versent des pensions, toi !!!

- **X :** Conjoints, et concubins aussi.

- **I. Sayn :** C'est très important ce que vous dites là : il n'y a pas d'obligation alimentaire entre concubins, et ça, c'est une libéralité.

- **X :** Non, mais entre conjoints, on les prend.

- **X :** Mais ce n'est pas des conjoints, ils sont concubins.

- **X :** En législation PF, le concubinage est assimilé au mariage

- **X :** Ah oui ! On fait ce que l'on veut avec notre législation PF.

- **X :** Ah bien non, alors là c'est incroyable !

- **X :** Non mais, vous êtes bien d'accord que...

- **I. Sayn :** Non, non mais il n'y a pas d'obligation alimentaire...

- **X :** On est bien d'accord. En législation PF, toutes les situations de concubinage sont assimilées au mariage.

- **I. Sayn :** Non, sauf que dans cet exemple, la législation PF renvoie à la notion d'obligation alimentaire...

- **X :** Hum, hum.

- **I. Sayn :** Et que l'obligation alimentaire est une notion légale, qui ne concerne pas les concubins.

- **X :** Oui, mais la notion légale de concubinage, elle n'existe pas dans une législation autre que la nôtre. Elle n'existe qu'en PF. La légalité du concubinage... Et on assimile bien les concubinages au mariage.

- **I. Sayn :** Non ! C'est des situations de fait, on parle de situations de fait.

- **X :** On est bien d'accord.

- **I. Sayn :** Mais quand on parle d'obligation alimentaire, on ne parle pas de situations de fait, cela n'existe pas, en fait, les obligations alimentaires, cela n'existe qu'en droit.

- **X :** Le concubinage en fait n'existe pas non plus dans les autres législations que la législation PF.



- **I. Sayn** : Pas d'accord. Le concubinage en fait, la vie maritale, cela existe, c'est quelque chose qui existe, de fait, il y a des gens qui vivent ensemble.
- **X** : Oui, mais qui n'est pas reconnu par la législation fiscale, par...
- **I. Sayn** : Oh, si, si, si.
- **X** : Non.
- **I. Sayn** : Si.
- **X** : Non.
- **I. Sayn** : Mais si.
- **X** : C'est une déclaration unique d'impôts...
- **X** : Si maintenant le concubinage, ils le retiennent au niveau de la Taxe d'Habitation.
- **X** : C'est ce que j'allais dire.
- **I. Sayn** : Au niveau des enfants à charge, au niveau de l'ISF...
- **X** : Au niveau des enfants à charge aussi.
- **X** : Non.
- **X** : Si. Si.
- **X** : Non, vous ne pouvez pas faire une déclaration fiscale unique en vivant maritalement.
- **X** : Mais il n'y a pas que l'impôt sur le revenu...
- **X** : Non, mais je parle de l'impôt sur le revenu.
- **X** : Ah mais que sur l'impôt sur le revenu.
- **I. Sayn** : Mais vous savez très bien que la loi a changé : jusqu'à maintenant, le premier enfant à charge de parent célibataire, c'était une part entière, et depuis deux/trois ans, ce n'est plus vrai, quand on est en concubinage.
- **X** : Exactement.
- **X** : Depuis deux ans, depuis la réforme fiscale.
- **I. Sayn** : Donc c'est bien qu'au niveau du calcul de l'impôt sur le revenu, on tient compte du concubinage.
- **X** : Mais c'est plus défavorable. C'est l'inverse qui s'est produit.

## **B - La centralisation de la prise de décision**

Cette prise de pouvoir des auteurs de l'interprétation à l'intérieur des caisses présente au moins un avantage : elle constitue, pour les CAF et leurs agents, le moyen d'échapper à la nécessité de prendre une décision. En effet, à partir du moment où il est admis que chaque décision individuelle relève exclusivement d'une interprétation éclairée de la loi, le mieux est de se référer aux auteurs de cette interprétation pour éviter toute erreur. On peut donc constater la multiplication des échanges entre les caisses et la CNAF en vue d'obtenir des réponses précises sur les suites à donner à des dossiers particuliers, y compris sous la forme de conversations téléphoniques entre les agents des caisses et la direction des prestations familiales de la CNAF. Dans la même logique, l'EGOC constitue un lieu d'échange de questions apportées par les caisses et de réponses apportées par les représentants de la CNAF, supposés mieux placés pour répondre aux questions soulevées par le traitement des dossiers des allocataires, y compris dans des situations qui pourraient relever d'une logique de qualification plutôt que d'une logique d'interprétation.

## EGOC

## CARREFOUR TECHNIQUE PRESTATIONS

### QUESTIONS POSÉES

### RÉPONSES DONNÉES AU CARREFOUR

#### THÈME : CHARGE D'ENFANT

#### CAF DE ...

L'arrêt de la Cour de cassation du 25/11/93 vient-il modifier la notion de charge d'enfant, notion de fait et non plus notion juridique ?

En effet, selon cette décision, l'allocataire est la personne qui assume la charge effective et permanente de l'enfant : l'existence d'une obligation alimentaire pesant sur l'allocataire ou d'un titre juridique lui conférant la garde de l'enfant n'est pas nécessaire pour lui conférer cette qualité.

Cet arrêt est l'avant dernier, pour l'instant, d'une suite de décisions constituant une jurisprudence constante.

Le dernier arrêt en date est celui du 27/1/94. Il confirme qu'en vertu de l'article L. 521-2 du code de la SS, la personne qui ouvre droit aux prestations est celle qui assume la charge effective et permanente de l'enfant, dans quelque condition que e soit.

Le Ministère n'a pas pour autant infléchi sa position exprimées notamment dans ses dernières circulaires.

Les réponses suivantes reflètent cette position et y sont conformes (...)

10/94

Cette logique est relativement confortable pour les agents sur lesquels n'est pas censée reposer la prise de décision. Et l'on peut considérer que la propension des agents à "se couvrir" y trouve son compte<sup>71</sup>.

#### Extraits :

- B : Il n'est pas obligatoire d'appeler la CNAF pour avoir une position.
- D : Justement. Cela s'est fait petit à petit parce que des gens, peut-être, ne voulaient pas prendre leurs responsabilités comme ils devraient les prendre au départ, comme c'est inscrit dans leur fiche de paye, et ils se couvrent, ils ouvrent le parapluie en questionnant la CNAF. Il n'y a peut-être pas lieu de le faire.
- N : Je suis d'accord.
- B : Mais il y a toute une culture de l'institution qui veut ça aussi.
- N : Mais parce que, derrière, on estime peut-être que ce que l'on a comme éléments...
- F : ...peut aider la CNAF à avancer dans ses travaux aussi.
- D : Ce n'est pas dans cet esprit-là que c'est fait.
- N : Non, plutôt... on a peut-être trop d'éléments et parfois on n'arrive pas bien à les interpréter. Tu vois ce que je veux dire : il y a le problème de l'interprétation de la circulaire. Tu peux la lire d'une façon et tu as peut-être besoin de te conforter

<sup>71</sup>"La segmentation des politiques d'action sociale [...] suscite des réflexes bureaucratiques consistant à "se couvrir" en cherchant à reporter la responsabilité d'une décision sur l'échelon supérieur de la hiérarchie, successivement, jusqu'au pouvoir central", J. COMMAILLE, *Misère de la famille...*, op. cit., p. 112.

... en téléphonant pour être sûr que tu as bien compris. C'est ça que je veux dire, il y a peut-être des éléments qui nous manquent.

Ce confort tout relatif des agents est conforté par le mode de fonctionnement de la CNAF dans ses relations avec les CAF. Tout se passe comme si la voie de l'interprétation explorée par la CNAF lui permettait de maîtriser l'ensemble des décisions individuelles prises à l'égard de chacun des dossiers allocataires.

### **C - L'illusion d'un système absolument bureaucratique.**

Le "tout interprétation" en vigueur dans l'organisation aboutit (ou autorise) la construction d'un ordre juridique interne, élaboré sous l'égide de la CNAF et de son ministère de tutelle. A partir des cas particuliers qui ont créé une difficulté, la CNAF ou ses représentants élaborent une casuistique tendant à intégrer l'ensemble des cas pratiques à l'intérieur d'un système d'interprétation des textes. Il ne s'agit donc pas de déterminer si telle situation particulière entre dans le domaine d'application de tel texte (voie de la qualification), mais de déterminer à quel texte ou à laquelle de ses multiples interprétations et/ou précisions la situation de fait devra être rattachée afin d'en déduire l'acceptation ou plutôt le rejet de la demande<sup>72</sup>.

L'examen des pratiques dans les caisses et la démonstration de leur diversité prouvent suffisamment que ce résultat n'est pas atteint, au moins à chaque fois que la résolution de la difficulté soulevée par le traitement du dossier allocataire passe par une appréciation des faits. C'est une illustration de l'idée qu'une autorité centrale est dans l'impossibilité de déterminer a priori les décisions individuelles de ses agents<sup>73</sup>.

Ce mode de fonctionnement n'est rendu possible que par l'effacement de tout un pan de l'activité des caisses, presque totalement évacuée, qui est celle de la qualification des faits, et cela au bénéfice d'une intense activité d'interprétation pourtant bien incapable de répondre à la question posée : aussi précise qu'elle soit, une interprétation ne sait pas répondre à la question de la qualification des faits. C'est seulement une fois la question de la qualification réglée que la règle et son interprétation interviennent. La dernière intervention de l'extrait retranscrit ici le montre d'ailleurs bien. La tentative nécessairement vouée à l'échec de maîtriser les faits par le moyen de l'interprétation non seulement ne répond pas à la question posée, mais rend l'ensemble de la réglementation illisible. La multiplication des textes, au sens large, donne à l'ensemble une complexité que seuls les techniciens sont à même de maîtriser, tout en leur donnant la liberté de choisir le texte qu'ils appliqueront et donc la solution à donner au cas particulier.

---

<sup>72</sup> Notons cependant que la voie de l'interprétation est aussi le moyen pour l'institution de procéder à des interprétations restrictives. A notre connaissance, à aucun moment une interprétation élaborée par l'institution étend même de façon limitée le champ d'application des prestations. La voie de l'interprétation est toujours défavorable à l'allocataire.

<sup>73</sup> Des "passe-droit" aux passes du droit, la mise en œuvre socio-juridique de l'action publique, P. LASCOUMES et J-P. LA BOURHIS, *in* Norme, règle, habitus et droit chez Bourdieu, Rev. Droit et Société, n°32-1996, spé. p. 54-55.



L'affinement de la règle ne permet pas à l'organisation de maîtriser les décisions individuelles des techniciens, la multiplicité des pratiques rencontrées le démontre suffisamment. En revanche, elle peut compliquer leur tâche en les contraignant à se référer à l'une ou l'autre de ses directives avant de prendre une décision. Elle peut également, bien involontairement, leur restituer une marge de décision en leur permettant de choisir entre les multiples directives à leur disposition afin de justifier a posteriori la solution qu'ils estiment être la bonne. Surtout, elle autorise l'organisation à faire l'impasse sur la démarche de qualification et à considérer activité des techniciens comme purement mécanique<sup>74</sup>, d'où une appréciation de leur activité en terme de quantité de dossiers traitée par jour, ce qui ne saurait être : à chaque fois que le traitement du dossier soulève une question de qualification des faits, la question de la qualification devrait pouvoir être posée en tant que telle.

<sup>74</sup> Ou informatique..., cf. le mémoire Création et application du droit à l'aune de l'informatique, CNESS, 1997, préc., qui pointe également la nécessaire reconnaissance d'un véritable espace de décision aux techniciens des CAF, avec des arguments similaires, même si les auteurs ne recourent pas à la notion de qualification.

## CHAPITRE II - LA VOIE DE LA QUALIFICATION

La qualification est l'opération qui consiste à prendre connaissance de faits dont la teneur a été préalablement établie "pour les revêtir intellectuellement de la qualité juridique qui va lui faire produire ses effets de droit [...] La qualification correspond à la "juridicisation" du fait [...] Avant la qualification, il y a une donnée brute ; après, une notion juridique<sup>75</sup>. L'opération consiste donc à intégrer les faits à une catégorie juridique, et c'est à cette catégorie juridique que sont rattachées des conséquences juridiques. Cette activité est le plus souvent analysée comme relevant de l'activité judiciaire, les magistrats devant en effet qualifier les faits qui leur sont soumis afin de déterminer les textes applicables. Mais cette activité n'est pas une exclusivité des magistrats : à l'évidence, la fonction des caisses d'allocations familiales leur confère également cette compétence. Reconnaître cette compétence, c'est aussi en tirer les conséquences.

### I - LA COMPÉTENCE POUR QUALIFIER DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Pour prendre un exemple de qualification des faits, on peut reprendre celui, classique, de la condition d'isolement : dans quelles conditions la cohabitation de deux personnes peut-elle être qualifiée de concubinage ? Inversement, dans quelles conditions une personne qui a des relations fréquentes avec une autre doit-elle ou peut-elle perdre la qualité de personne isolée ? Selon la qualification des faits de l'espèce, les personnes en question entreront dans la catégorie personne isolée ou dans la catégorie concubins et il faudra en tirer toutes les conséquences juridiques propres aux caisses d'allocations familiales : appréciation séparée ou commune des droits et donc des ressources, versement ou refus des prestations sous condition d'isolement.

L'opération de qualification est donc essentielle, et on sait bien que jouer avec la qualification permet de jouer avec les droits afférents. L'exemple atypique suivant, trouvé dans un article consacré à la qualification, le démontre s'il en était besoin : alors que les textes instituaient un taux de TVA différent pour la viande de bœuf et pour la viande de veau, rien n'avait été prévu pour la viande de vache ou celle de génisse. Le ministre, confronté à cette grave difficulté, avait dû produire un texte susceptible de combler cette lacune. Il rédigea un texte extrêmement significatif du rôle de la qualification en droit. Ce texte comportait un article unique : "La viande de vache et la

---

<sup>75</sup> Voir par exemple G. CORNU, Droit civil, Introduction, Montchrestien 1988, 194.

viande de génisse sont de la viande de veau"<sup>76</sup>. On le voit, la qualification commande l'application de la règle.

La qualification constitue un passage obligé du processus qui conduit à l'application d'une règle de droit, mais elle ne suppose pas toujours la même attention. La difficulté s'impose à chaque fois que la règle de droit s'applique à un fait, que ce soit le fait de l'isolement ou le fait de la qualité de la viande vendue... En revanche, l'opération de qualification est des plus simples lorsque les conséquences juridiques s'attachent à la reconnaissance d'une catégorie prédéterminée : si l'isolement d'un parent se déterminait en fonction de son statut civil, il suffirait de savoir si ce parent est marié ou au contraire célibataire, veuf ou divorcé pour en déduire son droit à l'API. De même, on peut imaginer une autorité qualifiée pour statuer sur la qualité de la viande, de sorte que le taux de TVA applicable ne soit plus déduit d'une appréciation au cas par cas mais d'une qualification opérée au préalable par un tiers.

Le mode de fonctionnement de l'assurance maladie est de ce point de vue très significatif : la qualification qui justifie le versement des prestations en nature ou en espèces du système est opérée non pas par l'organisation elle-même, mais par le médecin qui diagnostique une maladie et en tire les conséquences qu'il juge utiles quant au traitement et à un éventuel arrêt de travail. C'est donc sur les médecins que porte l'effort de contrôle de qualification porté par les caisses d'assurance maladie, par le moyen de médecins contrôleurs eux-mêmes compétents pour apprécier la qualification opérée par le médecin soignant.

Dans les CAF, en revanche, la qualification relève d'une compétence interne : l'organisation apprécie les droits aux prestations en fonction d'éléments qu'elle a elle-même qualifiés. Il faut d'ailleurs relever que le corps des contrôleurs s'est beaucoup développé au cours des dernières décennies, pour répondre aux besoins suscités par l'API d'abord, par le RMI ensuite, sur la question de l'isolement. A l'apparition puis au développement d'un critère de fait semble donc bien correspondre le développement de la fonction de contrôleur, chargé de faire un "état des lieux", de bien connaître les circonstances relatives à la vie privée de l'allocataire. Le développement de cette fonction à travers l'élaboration d'une charte des contrôleurs est sans doute une manifestation supplémentaire de la place accrue donnée aux critères de faits dans l'organisation.

Mais l'activité de qualification ne se réduit pas à la fonction qui consiste à collecter les informations factuelles. Une fois qu'il est acquis que madame, bénéficiaire de l'API, entretient une relation suivie avec monsieur, lequel travaille à 50 km de là mais passe plusieurs soirées par semaine avec elle et a même été vu récupérer l'enfant dont il n'est pas le père à la sortie de l'école, la qualification n'est pas faite : encore faut-il décider si cette situation de fait est constitutive d'un concubinage et exclut l'API, ou si elle est compatible avec la qualification de parent isolé. Cette décision est rarement repérée en tant que telle, au point qu'il n'est pas nécessairement déterminé *qui*, dans la caisse, doit opérer cette qualification, du contrôleur ou du liquidateur, sous réserve de l'appréciation du vérificateur ou de l'intervention de l'encadrement.

---

<sup>76</sup> Cité par JESTAZ, in La qualification en droit civil, Revue Droit, n°18, La qualification, PUF.



La qualification constitue une activité spécifique, distincte de l'interprétation des règles de droit. Elle ne saurait donc se résoudre par un surcroît de droit, au sens large, c'est-à-dire par une multiplication des normes issues de la CNAF et/ou du Ministère des affaires sociales. Elle constitue un espace incompressible de décision dont la reconnaissance suppose, dans le même temps, d'admettre les conséquences qu'elle emporte.

## **II - LES CONSÉQUENCES DE LA COMPÉTENCE POUR QUALIFIER DES CAF**

La reconnaissance de l'activité de qualification à laquelle il est procédé à l'intérieur des caisses suppose de faire le deuil de quelques certitudes pourtant fortement enracinées dans les caisses. En effet, admettre le pouvoir de qualification, c'est admettre que la qualification est une activité à la fois artisanale et individuelle qui suppose une éventuelle disparité d'appréciation d'un agent à l'autre. C'est donc remettre en cause le dogme à la fois puissant et décalé de l'égalité de fait devant la loi, pour le remplacer par le principe de l'égalité en droit devant la loi. C'est aussi admettre que l'égalité de droit substantiel passe par un réinvestissement du droit formel, paradoxalement mieux à même de parvenir à une égalité de fait dans l'attribution des droits substantiels.

### **A. - Égalité de fait et égalité de droit, ou la diversité limitée des décisions individuelles**

Le mythe de l'égalité de fait devant la loi suppose que deux situations identiques, à supposer qu'elles existent, doivent nécessairement trouver une solution identique. Or cette recherche, comme d'autres, démontre la diversité des pratiques. Dans ces conditions, on ne peut que tenir pour acquis que l'égalité en fait devant la loi n'existe pas, en tout cas pas dans les caisses d'allocations familiales.

#### **Extraits**

- **D** : Mais que des caisses d'allocations familiales de Navarre ou de Franche Comté ne traitent pas de la même manière, n'interprètent pas de la même manière des cas similaires dans les faits... quelque part c'est un petit peu l'unité législative de notre branche qui en prend un coup. Mais si.
- **M** : C'est un principe de démocratie.
- **D** : Oui, en tant que citoyen je pense comme toi.
- **E** : L'égalité de droits
- **M** : Oui, bien ce n'est pas normal.
- **X** : Ce n'est pas normal ça.
- **B** : Exemple : un type qui a volé une mobylette ne sera pas condamné de la même façon ici et ailleurs.
- **N** : Oui, c'est vrai, mais ce n'est pas normal.
- **D** : Mais ce n'est pas normal.
- **L** : Mais c'est le même problème qu'en Assises, quand les gens passent en Assises...
- **B** : On ne peut pas faire autrement, parce que cela ne sera pas le même juge...
- **L** : Oui, bien justement.
- **M** : Mais au Pénal tu as un élément moral qui joue. Au Pénal, dans les textes pénaux, tu as quand même un élément moral qui joue. Donc cela peut se comprendre.

- E : Oui, c'est différent. Il y a l'environnement, il y a tout ça, il y a toutes ces choses là qui jouent...

- B : Alors prenons n'importe quelle règle de droit est susceptible d'être appliquée par un juge.

- D : Mais même chez nous ! Exemple. A tel endroit, on considère qu'il y a vie maritale de deux personnes de sexe opposé qui cohabitent. On ne va pas plus loin que le critère de cohabitation. Pour la caisse de tel autre endroit, par exemple, ce critère-là n'est pas suffisant, il faut qu'il y ait aussi mise en commun de certains intérêts. La cohabitation n'est pas suffisante...

- B : Là, je suis d'accord avec toi, c'est tout à fait choquant que les deux caisses ne fassent pas la même chose.

- D : Bien oui !

- N : Mais c'est ce qu'on dit, nous.

- B : Non, justement... Ce n'est pas de la qualification des faits : vous vous êtes donnés une règle et vous appliquez cette règle. Quand on habite tous les deux dans le même appartement et que l'on est de sexe différent, on est considéré comme couple.

- D : Mais ce n'est pas normal que la même règle ne soit pas appliquée partout.

- N : Voilà, peu importe, oui, oui, je suis d'accord.

- B : Tout à fait, mais c'est une question de règle. La règle n'est pas la même dans les deux caisses.

- D : Et ça c'est grave ça. Et ça ce n'est pas normal parce que la personne qui arrive de ... elle dit "moi je touchais..."

- B : Exemple : deux personnes de sexe différent qui habitent dans le même appartement. Supposons qu'on soit dans une caisse qui n'a pas pris la décision de principe selon laquelle ils sont automatiquement en "vie maritale". On a vu un dossier comme cela, le monsieur se disait homosexuel...

Il va y avoir un contrôle, et le contrôleur va considérer, au vu des éléments qu'il a, qu'effectivement cela peut être qualifié d'hébergement, qu'il n'y a pas vie maritale. Et dans une autre caisse, un autre contrôleur, va, au vu des mêmes éléments, considérer, lui, qu'il y a vie maritale. Mais sur des éléments de faits. Là, c'est une question de qualification des faits, ce n'est pas une question d'application de la règle.

- N : D'accord.

- B : On a eu le cas d'un couple de personnes relativement âgées qui vivaient dans une maison... il y avait de l'AAH et de l'AL. Ils ont été considérés comme vie maritale, parce que dans la caisse, on considère qu'à partir du moment où on est sous le même toit, on est en vie maritale, alors que l'on savait pertinemment qu'ils n'avaient pas de vie maritale, qu'ils n'étaient pas concubins, qu'ils étaient tous les deux fauchés et qu'ils se débrouillaient comme ça. La question n'est pas la question de la règle, c'est la question de la qualification.

Cette constatation n'est en rien une critique du mode de fonctionnement des caisses : si l'égalité de fait devant la loi a été qualifiée de mythe, c'est bien parce que cet objectif relève d'un idéal<sup>77</sup>, que ce soit dans une caisse d'allocations familiales ou ailleurs. En revanche, il est possible d'envisager une réappropriation par l'organisation du principe d'égalité devant la loi. Le seul objectif raisonnable à rechercher semble en effet de

---

<sup>77</sup> Encore que'un tel idéal ne soit pas nécessairement à rechercher : y parvenir suppose de poser comme acquise une connaissance à la fois approfondie et exacte de l'organisation familiale des allocataires. On a vu à propos de l'évaluation des avantages en nature proposée au titre de l'obligation alimentaire à quel processus extrêmement invasif pouvait engager une telle recherche.

devoir s'assurer que des situations identiques, ou comparables, sont traitées de façon identique, c'est-à-dire soumises aux mêmes règles du jeu.

Il faut donc admettre qu'un enfant qui vit la semaine chez ses grands-parents et le week-end chez ses parents pourra être considéré selon les cas comme à la charge de ses parents ou comme à la charge de ses grands-parents. Au fond, cette diversité de traitement n'est pas révolutionnaire ; elle existe déjà. Ce qui est beaucoup plus difficile, c'est la reconnaissance de telles diversités et leur prise en considération dans l'organisation de l'institution constituée par les CAF, la CNAF et le ministère de tutelle. Pourtant, l'admettre, c'est se donner les moyens de pallier les effets de cette possible différence de traitement en organisant la contestation de la qualification.

Donner sa place à la qualification, c'est reconnaître qu'il y a là un espace pour la décision individuelle : l'agent qualifie au regard de ce qu'il sait du cas d'espèce. C'est donc admettre que la même situation pourrait faire l'objet de deux qualifications différentes par deux agents différents, d'abord parce qu'ils n'ont pas forcément les mêmes informations en leur possession, c'est un problème de preuve, ensuite parce qu'ils utilisent différemment leur pouvoir d'appréciation. Il s'agit bien évidemment de cas limites, éventuellement litigieux, mais la constatation d'une possible diversité s'impose. Cette constatation n'engage pas pour autant à des différences de droits très importants d'une caisse à l'autre ou d'un agent à l'autre : le champ des possibles ouverts aux agents des caisses est relativement limité.

C'est ainsi que le champ des possibles ouverts aux agents des caisses est limité, par hypothèse, par leur domaine de compétence, soit les conditions d'accès aux prestations, au sens large<sup>78</sup>. L'étendue des catégories juridiques susceptibles d'être mises en œuvre est donc limitée. Les textes qui organisent le droit social en général et le droit des prestations familiales en particulier sont souvent précis, et la marge de décision des acteurs est donc là aussi relativement réduite. En outre, il ne s'agit souvent pas de qualifier pour déterminer quel texte appliquer (choix entre plusieurs solutions possibles), mais de qualifier pour savoir si le texte en cause doit ou non être appliqué, dans une logique d'ouverture ou de refus du droit. Là encore, l'étendue des possibles est relativement réduite. Il y a bien là des tentatives raisonnables de maîtrise a priori de la diversité, mais qui ne sauraient prétendre à une maîtrise absolue.

Admettre la diversité inhérente à la démarche individuelle de qualification constitue aussi une forme de réintroduction du droit dans les caisses d'allocations familiales, mais d'un droit d'une autre nature que celui dont il y est généralement débattu. La question n'est pas celle de l'égalité au cas par cas des allocataires : elle est inaccessible et pas nécessairement enviable en raison de l'intrusion extrêmement puissante qu'elle supposerait dans la vie privée. La question est celle de l'égalité de traitement des allocataires, seule susceptible de permettre à l'organisation de tendre vers une égalité factuelle.

---

<sup>78</sup> Soit les conditions de premier niveau d'accès aux prestations (isolement, enfant à charge...) et les conditions de deuxième niveau : qualification d'une fraude, d'une réclamation...



## **B - Égalité de droits substantiels ou égalité de droits formels**

Reconnaître un espace de qualification, ce n'est pas admettre que les techniciens doivent s'affranchir du droit pour pouvoir prendre en considération l'épaisseur des situations de faits. Au contraire, reconnaître un espace de qualification, c'est encore se soumettre à la règle de droit en la reconnaissant dans toute sa plénitude : le droit n'est pas seulement une règle générale, c'est aussi une règle dont la fonction est de s'appliquer aux cas particuliers qui entrent dans son domaine d'application. Déterminer si telle ou telle situation de fait correspond à la catégorie des faits susceptibles de se voir appliquer la règle est donc, encore, appliquer la règle. Mais l'activité qui consiste à examiner les faits pour les admettre ou pas dans telle ou telle catégorie juridique n'est pas une activité de même nature que celle qui consiste à lire la règle de droit pour déterminer à quelle(s) catégorie(s) de faits elle s'applique. Cette dichotomie de l'activité juridique est identifiée au titre de l'activité des magistrats, même si elle fait l'objet de peu d'écrits<sup>79</sup>, mais cette activité se retrouve à chaque fois qu'il s'agit d'appliquer une règle générale à un cas particulier, y compris lorsque ce sont les techniciens des CAF qui se livrent à cette activité.

La comparaison avec l'activité des agents des caisses avec celle des magistrats s'impose quant à la nature de l'activité de qualification. En poussant la comparaison plus loin, on est conduit à admettre que donner une place à la qualification conduit à une réintroduction du droit dans les caisses d'allocations familiales. En effet, la reconnaissance d'un véritable espace de qualification suppose l'introduction de règles du jeu suffisamment lisibles, au sens de règles de procédure, afin que les modalités d'attribution et de contestation des droits permettent la mise en œuvre, autant que possible, d'une égalité de fait devant la loi. Cette introduction de règles de procédure, qui sont autant de règles de droit, concerne à la fois l'opération de qualification elle-même et les contestations possibles de l'opération de qualification. Elles permettent un contrôle a posteriori par l'ouverture de la voie de la contestation. Elles permettent un contrôle a priori par la limitation des modes de preuve.

### **Le contrôle a posteriori de la diversité : la voie de la contestation**

Admettre la différence de traitement possible de deux situations comparables, même si elle est à la marge, c'est plaider pour la rénovation du contentieux. En effet, en matière de qualification, il n'y a pas de maîtrise a priori de la décision, au moins de maîtrise absolue telle qu'elle semble être recherchée à travers la production de circulaires au sens large. Seul un contrôle a posteriori est envisageable, en particulier sur la base des réclamations des allocataires. Une reconnaissance de l'autonomie de décision des techniciens dans leur activité de qualification suppose par conséquent une rénovation du traitement des réclamations dans les caisses, dont on a vu qu'il était souvent laissé pour compte<sup>80</sup>. Elle suppose ensuite une nécessaire rénovation du contentieux judiciaire afin que les magistrats participent réellement au contrôle a posteriori des décisions des caisses.

---

<sup>79</sup> La qualification en droit civil, Ph. JESTAZ, Rev. Droits, 18, 1993, p. 45.

<sup>80</sup> Cf. Le traitement des réclamations, supra.

Il faut que l'allocataire qui aura fait l'objet d'une qualification contestée (même à tort) puisse obtenir que cette qualification soit discutée et réexaminée. C'est le rôle dévolu en principe à la commission de recours amiable d'abord, au tribunal des affaires de sécurité sociale ensuite, mais ces deux instances jouent un rôle extrêmement au plan de la qualification, l'essentiel des discussions, lorsqu'elle a lieu, portant sur l'application de la loi, c'est à dire dans le registre de l'interprétation<sup>81</sup>. Il a déjà été argumenté que la caisse détient le plus souvent le monopole de la qualification, sans aucune remise en cause possible. Ce pouvoir, arbitraire lorsqu'il ne peut pas être discuté, va s'amplifiant lorsque les juges renoncent à demander un contrôle distinct de la DRASS, comme ils en ont le pouvoir, ou lorsque les DRASS se refusent à exercer ce type de contrôle.

Pourtant, replacée dans cette perspective, la réclamation n'est plus constitutive d'un échec pour la caisse. Elle constitue au contraire le moyen pour la caisse de se constituer une "jurisprudence" locale, d'abord interne à la caisse, ensuite commune à différentes caisses, avec l'aide et le contrôle des juridictions compétentes.

Ce mécanisme de contrôle a posteriori des décisions de qualification se double, en principe, d'un système de contrôle a priori à travers l'élaboration d'un droit de la preuve.

### **Le contrôle a priori des décisions individuelles : la preuve des faits qualifiés**

Parce que les caisses ne se préoccupent pas de la question de la qualification et ne lui donnent aucune place institutionnalisée, il est logique qu'elles se désintéressent de la question de la preuve des faits qualifiés. La question de la preuve des faits qualifiés constitue pourtant une question fondamentale si l'on se situe dans la voie de la qualification.

Comme les modalités de recours, le droit de la preuve relève d'un droit formel : il ne concerne pas directement l'attribution de droits substantiels, mais il donne les moyens d'obtenir la reconnaissance de tels droits. Cette forme de contrôle a priori des décisions individuelles de qualification ne cherche pas à maîtriser le contenu même de la décision qui sera prise, comme c'est le cas de la voie de l'interprétation. Elle se contente de régler certaines des modalités selon lesquelles la décision sera prise. Elle utilise pour cela deux techniques : la détermination des modalités de preuve admissibles et la détermination de la charge de la preuve. Sans revenir sur la question des modalités de preuve<sup>82</sup>, il est possible de repérer comment la question de la preuve est résolue dans une organisation qui fonctionne en refusant de donner toute leur place aux situations de fait auxquelles elle est pourtant confrontée. Les mécanismes à

---

<sup>81</sup> Cf. *Enfant à charge et parent isolé*, rapport, CNAF, 1996, préc. et spécialement les pages consacrées au monopole du pouvoir de qualification détenu par les CAF à travers leurs opérations de contrôle. Le TASS ne se donne pas ou ne dispose pas des moyens de s'interroger sur la qualification de faits qui ne lui sont d'ailleurs pas nécessairement soumis.

<sup>82</sup> Ces règles relatives aux modalités de la preuve interdisent pas exemple au juge de prendre en considération une preuve qui aurait été rapportée en contravention avec le respect dû à la vie privée ou en contravention avec l'obligation au secret professionnel. Sur ces points, cf. notamment *Enfant à charge et parent isolé*, Rapport préc.

l'œuvre conduisent à une inversion de la charge de la preuve en même temps qu'à une confusion des compétences pour qualifier.

### **La charge de la preuve ou l'inversion de la charge du risque**

D'une façon générale, c'est l'allocataire qui assume la charge initiale de la preuve lors de la constitution de son dossier : il doit pour se faire fournir les pièces justificatives qui lui sont demandées et souscrire les déclarations sur l'honneur adéquates.

Mais les multiples "pièces justificatives nécessaires au paiement des prestations légales" (CNAF, 1997, agence comptable) ne permettent en aucun cas, en droit, de préjuger d'une situation de fait, à l'exception bien entendu des déclarations sur l'honneur faites lors de la demande initiale de prestations ou par la suite.

Ensuite, c'est la caisse d'allocations familiales qui assume la charge de la preuve contraire : la CAF peut avoir à prouver l'inexactitude des déclarations sur l'honneur. On l'a vu, cette inversion de principe de la charge de la preuve est souvent mise en échec par la propension des caisses à suspendre les prestations "en cas de doute sur la véracité de ces déclarations". L'allocataire est alors mis en situation d'agir : ou bien il apporte la preuve de la véracité de sa déclaration, ou bien il doit réclamer en justice le rétablissement de son droit. A l'inversion de la charge de la preuve, parfois admise de fait par les juridictions, s'ajoute l'inversion de la charge du risque et cela à plusieurs titres : non seulement l'allocataire assume la charge du risque de l'absence de preuve contraire (ce qui ne démontre pourtant pas sa mauvaise foi) mais il assume aussi la charge du risque de l'inertie, du temps perdu, et de l'erreur de droit, possible devant les juridictions.

A cette inversion "classique" de la charge de la preuve et de l'inversion des situations procédurales, s'ajoute un autre phénomène. En effet, multiplier les pièces justificatives permet à la CAF de fonder ses décisions sur des *écrits émanant le plus souvent d'autres sources que l'allocataire* : elles revêtent ainsi pour la caisse l'intérêt d'écarter le risque de fausse déclaration. Mais ces écrits n'ont pas nécessairement à voir avec la situation de fait : ils ne peuvent donc pas constituer une qualification de la situation. Ils relèvent souvent du droit de statut (fiche d'état civil, contrat de travail, dépôt de plainte pour violence) et ne devraient pas suffire, en principe, à établir la religion de la caisse.

Pourtant ces pièces justificatives sont traitées comme permettant d'accéder au fait : la qualification de hors d'état pour violence au titre de l'ASF non recouvrable passera par un dépôt de plainte, l'appréciation du caractère partiel de l'activité du demandeur d'une allocation parentale d'éducation à mi-taux passera par la lecture de son contrat de travail, l'appréciation de la charge d'enfant passera par la fourniture d'une acte d'état civil, à défaut d'un jugement.

Ce passage d'une appréciation factuelle à une appréciation fondée sur des catégories juridiques préétablies, et par d'autres, signe le renoncement de l'organisation à recourir à son propre pouvoir de qualification : plutôt que de rechercher d'elle-même, éventuellement par le moyen des déclarations sur l'honneur, à établir la réalité des faits, les caisses préfèrent fonder leurs décisions sur un cadre préétabli par d'autres, sur



une catégorie juridique voisine mais pourtant pas identique à celle qui était à l'origine retenue par la loi.

Demander à l'allocataire la preuve de l'existence d'une catégorie juridique établie par d'autres que par la CAF revient à procéder à un transfert de la charge de la preuve sur celui qui est susceptible de fournir le document demandé et surtout à un transfert des risques afférents à cette recherche : le temps passé à le rechercher, éventuellement à le faire établir, et le risque de l'inexistence de la pièce demandée (pas de plainte déposée à la suite des violences, pas de contrat de travail précisant explicitement le nombre d'heures effectives de travail au moment de la demande d'APE, pas de jugement confirmant la prise en charge d'un enfant...)

Ce glissement emporte une autre conséquence, celle de la confusion des compétences entre la CAF et ses partenaires

### **La confusion des compétences**

Demander à l'allocataire la preuve de l'existence d'une catégorie juridique établie par d'autres que par la CAF revient également à confondre les compétences de chacun dans l'établissement de faits qui relèvent du droit des prestations familiales en même temps qu'ils relèvent d'autres activités.

Cette confusion est parfois explicite et assumée. C'est le cas lorsque la CAF fonde son appréciation des ressources de l'allocataire sur un contrôle de conformité avec la déclaration de ressources faite à l'administration fiscale. Dans cette hypothèse, tout se passe comme si les caisses d'allocations familiales portaient un plus grand crédit aux déclarations faites au fisc qu'aux déclarations qui lui sont faites... sous réserve tout de même, parfois, de la contestation par les praticiens du caractère à la fois aléatoire et tardif des contrôles opérés par le fisc. Quoiqu'il en soit, étant donné qu'il s'agit dans les deux hypothèses de valider une déclaration de faits, on peut facilement admettre qu'il est plus logique que cette validation soit faite une seule fois pour les deux organisations, et qu'une organisation à vocation "financière" comme le fisc est mieux armée pour y procéder qu'une caisse d'allocations familiales.

Mais cette confusion peut également être analysée comme la manifestation même du refus de l'organisation d'assumer son rôle de qualification, tout en souhaitant chercher à conserver son pouvoir de décision.

L'un des exemples rencontrés lors des discussions du groupe, bien que probablement marginal, en est une bonne illustration. Il s'agissait d'une enfant dont la naissance n'avait pas été déclarée dans le délai de trois jours prévu à cet effet à la suite d'une erreur de l'établissement dans laquelle l'accouchement avait eu lieu. La mère était donc dans l'impossibilité de fournir une fiche d'état civil pour cette enfant et devait pour ce faire attendre qu'une déclaration judiciaire de naissance soit retranscrite sur les actes de l'état civil. Dans ce cas de figure, il était acquis et que l'enfant pour laquelle étaient demandées des prestations était effectivement née, et que la femme qui demandait ces prestations était bien celle qui en avait accouché. Elle fournissait à la CAF une attestation de l'établissement et une attestation de la sage-femme, outre le formulaire de la demande de déclaration judiciaire de naissance. En d'autres termes, la réalité de la naissance et l'identité de l'enfant ne faisaient aucun doute. Pourtant, la CAF refusait

le versement des prestations correspondantes en arguant de l'absence d'existence juridique de l'enfant, considérant que seul un extrait d'acte de naissance ou la fiche d'état-civil qui en est déduite pouvait justifier l'ouverture des droits. Notons que, parallèlement, les discussions du groupe ont fait ressortir qu'il est acquis pour tous qu'une caisse d'allocations familiales n'a pas besoin d'avoir reçu un acte de décès pour mettre un terme aux prestations afférentes à la personne décédée. La justification va de soi : en cas de décès, la question est celle de la disparition de prestations, tandis qu'en cas de naissance, la question est celle de la création de prestations.

La difficulté des caisses de prendre leur place face à l'autorité du droit du statut incarné par le droit civil, spécialement par le droit des personnes et de la famille en matière de prestations familiales, se retrouve nettement dans la place aléatoire qu'elles accordent au pouvoir judiciaire. D'une façon générale, on peut retenir que les caisses accordent valeur de preuve aux décisions judiciaires lorsque leur existence ou au contraire leur absence autorise le refus ou la suppression d'un droit.

Ainsi, l'enfant ne pourra-t-il pas être considéré comme à charge et autoriser de ce fait un versement de prestations sans décision judiciaire conforme. En revanche, une décision de placement du juge des enfants, alors même qu'elle prévoit le maintien des allocations familiales ou de l'ensemble des prestations familiales à la famille est considérée comme formulant une requête que la CAF est maître d'accepter ou de refuser. Les caisses considèrent ici que la décision judiciaire, même explicite et précise, ne les contraint pas : elles peuvent librement décider de ne pas verser à la famille, tandis qu'il faudra nécessairement une décision judiciaire explicite et précise pour autoriser le maintien des prestations à la famille. Il faudra alors que le juge distingue spécialement les allocations familiales des autres prestations : s'il se contente de citer les seules allocations familiales, par facilité ou ignorance, la caisse se fondera sur sa décision pour limiter le maintien des prestations aux seules allocations familiales, au sens strict.

Ainsi encore, une décision judiciaire est-elle irremplaçable pour accepter le versement d'une ASF recouvrable, de même que le passage en ASF non recouvrable suppose que la violence, par exemple, fasse l'objet d'une procédure judiciaire. De même, l'autorité de la décision judiciaire justifie la confusion opérée entre le versement d'une pension alimentaire et la prise en charge par le mari séparé des frais de remboursement d'un prêt d'accession immobilière, de sorte que l'épouse séparée verra ce montant intégré à ses ressources, perdra éventuellement un droit à l'ASF, et ne pourra pas prétendre à l'allocation logement sous le prétexte qu'elle est logée à titre gratuit. En revanche, les caisses peuvent procéder à une évaluation des versements en nature effectués au titre de l'obligation alimentaire, en dehors de toute obligation judiciairement constatée, et en tirer toutes conséquences sur les prestations sous conditions de ressources ou sur le versement des prestations liées à l'obligation alimentaire.

Cette variabilité de l'autorité judiciaire et/ou du droit du statut sur les décisions prises par les caisses serait probablement mieux maîtrisée si la question de la compétence pour qualifier des caisses était plus clairement abordée. Il serait alors temps de procéder à la répartition des "compétences pour qualifier" des différents intervenants dans le traitement des dossiers allocataires.



## CONCLUSION

L'hypothèse de ce travail était celle d'un décalage entre le droit et les pratiques du droit, et d'un décalage d'autant plus important qu'un corps intermédiaire, en l'occurrence l'organisation des CAF, s'intercale entre la règle et son destinataire : le rôle de l'organisation s'ajoute au rôle des agents pour accroître la distance entre une application orthodoxe de la règle, conforme aux "vœux du législateur" et son application effective.

Effectivement, le droit théorique trouve relativement peu à s'appliquer à l'intérieur des caisses d'allocations familiales. Ce rapport en est la démonstration, spécialement dans sa première partie.

Mais le droit n'est pas seulement une règle de conduite que les acteurs seraient censés respecter. Elle est aussi un recours pour les acteurs, qui peuvent choisir de la mobiliser à leur profit. Dans le face à face entre l'organisation CAF et l'allocataire, il apparaît à l'évidence que l'allocataire n'a que rarement les moyens de mobiliser la règle à son profit. En revanche, l'organisation s'est saisie de la règle et l'a adaptée à ses propres exigences.

1. L'allocataire n'a en effet que rarement les moyens de mobiliser la règle à son profit. Nous avons vu que les recours contentieux et pré-contentieux sont quasiment fermés : la contestation des décisions qui lui sont défavorables est souvent rendue impossible par l'absence de notification de ces décisions, ou par la mise en œuvre de la décision de la caisse avant même qu'il n'en ait reçu notification et ait été mis en mesure de contester. S'il conteste malgré tout, sa contestation sera assez probablement qualifiée de demande de remise de dette, de sorte que la décision contestée ne sera pas remise en cause. A moins que les services de la caisse répondent directement à sa contestation en faisant valoir leurs arguments pour justifier leur décision, et en écartant ainsi toute contestation véritable devant un élément tier, la CRA en l'occurrence. Si d'aventure, la contestation parvient devant la CRA, on sait par ailleurs que celle-ci n'a que des pouvoirs limités pour travailler sur la qualification des faits contestés. Quant au TASS, il peut lui aussi voir ses pouvoirs limités par l'absence de débat proprement juridique entre l'allocataire et la CAF. Le droit théorique se trouve alors écarté au profit d'une appréciation partisane de la règle de droit parfois devenue opposable aux instances judiciaires.

L'allocataire conserve une réelle chance de voir sa contestation aboutir lorsque la caisse réintroduit d'elle-même la règle devant une menace sérieuse de poursuites contentieuses. En effet, lorsque la règle est volontairement écartée par l'organisation, celle-ci sait se prémunir contre des décisions de condamnation en la réintroduisant au bénéfice de l'allocataire prêt à mobiliser la règle en justice. L'organisation opère donc une appréciation de la probabilité de réussite de l'action, et les caisses qui se savent suffisamment suivies par leur juridiction de référence pourront laisser filer la



contestation tandis que celle qui savent dépendre d'une juridiction plus rigoureuses, ou celles qui savent qu'il s'agit là d'un mauvais procès, modifieront la décision contestée avant d'être attirés devant la juridictions. Il s'agit là d'un calcul logique : tout justiciable ayant une attitude rationnelle évitera le procès s'il sait devoir être condamné. Mais l'institutionnalisation de ce calcul prend un autre sens lorsque l'une seulement des parties maîtrise suffisamment le domaine pour y procéder. Cette vigilance de l'organisation opère une discrimination entre les allocataires qui voient leur droits ouverts non plus en raison de leur situation objective mais en raison de leur capacité d'information (connaissance de la règle) et de leur capacité d'action (utilisation des voies contentieuses). Dans une analyse pessimiste, on pourrait aussi avancer que cette vigilance démontre, a contrario, que l'organisation se permet de laisser filer la contestation devant l'institution judiciaire lorsqu'elle sait que sa propre maîtrise de la règle lui vaudra gain de cause, indépendamment du bien-fondé de la contestation. En effet, l'organisation s'est saisie de la règle et l'a adaptée à ses propres exigences au point, parfois, d'entraîner l'adhésion de l'autorité judiciaire.

2. Pour l'organisation, la règle apparaît comme un outil de justification extrêmement puissant, d'autant plus puissant que cette modification "de l'intérieur" de la règle de droit permet de laisser aux normes utilisées l'apparence du droit, les structures du droit, le vocabulaire du droit, parfois même la logique de droit. Il devient alors extrêmement délicat de faire la part des choses entre ce qui correspond encore au droit théoriquement applicable et ce qui relève d'un droit mis au service de la justification de l'activité des CAF.

Le phénomène est très visible s'agissant de la question de l'enfant à charge ou de la question de l'isolement : dans ces domaines, l'espace de qualification a été ré-approprié par l'organisation et utilisé comme un espace permettant la réintroduction de normes en principe étrangères à cet espace, normes nouvelles et/ou complémentaires de la norme théorique. Le droit est ainsi devenu un outil au service des pratiques de l'organisation, elles-mêmes guidées par d'autres préoccupations que celle de l'application du droit. On assiste ainsi à une inversion de la logique juridique qui voudrait que ce soient les pratiques qui soient au service du droit. L'autorité du droit, et non sa substance, est un outil entre les mains de l'organisation qui l'utilise pour imposer d'autres règles de fonctionnement. Ainsi l'organisation a-t-elle occulté tout un pan de sa fonction, celle que lui confère sa compétence pour qualifier, afin de se consacrer à un exercice d'interprétation pointilliste qui lui permet, au cas par cas, de soumettre l'application du droit au résultat à atteindre tout en se fondant, au moins apparemment, sur une exégèse de la règle.

La confusion des compétences à l'intérieur même des caisses, comme la confusion des compétences entre les CAF et leurs partenaires, par exemple sur la question du RMI, ou encore la confusion des compétences entre les différentes branches du droit (droit civil et droit social) passe peut-être par une réhabilitation de l'activité de qualification des organismes intermédiaires dans l'application de la règle de droit : ils n'ont pas un rôle d'édiction et d'interprétation de la règle, mais un rôle d'application de la règle qui passe par la confrontation de la réalité des faits avec des catégories juridiques établies par ailleurs.

<p>ANNEXE I. PRÉSENTATION DES INFORMATIONS COLLECTÉES - LISTE INDICATIVE DE MOTS-CLÉS</p>
---

Cette liste indicative de mots-clés reprend l'ensemble des mots-clés utilisés, toutes réunions confondues.

0,75%  
20%

**A**

---

a posteriori  
a priori  
AAH  
abus  
accès au dossier  
    accès aux données administratives (annulation DRASS)  
accession à la propriété  
accord de l'allocataire (convention sur le règlement de la dette par compensation)  
accouchement  
acte de mariage  
acte(s) de l'état civil  
action sociale  
activité indépendante (travailleurs indépendants)  
adaptation des allocataires  
adéquation à la réponse  
administration  
    administration fiscale  
AF et/ou PF à la DASS  
aide sociale  
ajustements techniques  
AL  
alimentaire  
allocation logement  
annulation pour excès de pouvoir  
anonymat  
ANPE  
ANV  
APE  
API  
APJE  
APL  
appréciation a priori des droits  
apprenti  
apurement  
arrangement familial  
arrêt (appel)  
ASE

- compétence du contrôleur
- compétence du liquidateur
- compétence du TASS
- compétence du TI
- complexité
- complicité
- conciliation
- concubinage
  - concubins
- condamnation
- conditions de ressources
- confusion
  - confusion critère de droit (OA)/calcul des revenus
  - confusion des dettes
- contentieux
- contenu du dossier
- contestation(s)
  - contestation (aide à la)
  - contestation au fond
- contradiction
  - contradictoire
- contrat
  - contrat de travail
- contrôle
  - contrôle (contrôle inopiné), (contrôle non officiel), (interne), (de situation)
  - contrôle de situation (liaison CNASEA), degré de certitude
  - contrôle DRASS
  - contrôle préalable
- contrôleur
- corrélation (cf. relation(s))
  - corrélation API/RMI
  - corrélation CAF/fisc
  - corrélation juges/CAF (cf. corrélation procédure judiciaire/procédure CAF, cf. place des CAFs/place du juge, cf. relations CAF-magistrats))
  - corrélation PF/RMI (cf. relations préfet (RMI) / CAF)
  - corrélation procédure judiciaire/procédure CAF (cf. corrélation juges/CAF, cf. place des CAFs/place du juge, cf. relations CAF-magistrats))
  - corrélation social/pénal
- courrier
- CRA
- CRAM
- crédibilité
- critère de fait

## **D**

- DASS
- date de début du droit
  - dates d'ouverture
- décès
- décision(s) judiciaire(s)
  - décision judiciaire (exigence)
  - décision judiciaire pénale
  - décisions judiciaires (ASF)
  - décisions judiciaires (charge des enfants)
  - décisions judiciaires (connaissance de l'évolution de la situation)



- décisions judiciaires (date)
- décisions judiciaires (diversité)
- décisions judiciaires (divorce)
- décisions judiciaires (exigence informatique, Mona).
- décisions judiciaires (liquidation de la communauté)
- décisions judiciaires (preuve papier)
- décisions judiciaires (saisies-arêts)
- déclaration erronée
  - déclaration judiciaire de naissance
  - déclaration sur l'honneur
  - déclaration(s)
- définition propre à l'institution (libéralité)
- délai(s) de paiement
- demande d'information
  - demande informelle de prestations
- dénonciation
- déontologie (contrôle)
- dépôt de plainte
- députés
- dette
- différence de sexe
- difficultés sociales
- directeur (direction)
- dispense (dispense d'action)
  - dispense partielle
- dispositif
- domicile(s) séparé(s)
- domiciliation
- dossier
- double sanction
- DRASS
- droits individuels c/ droits par foyer

## **E**

---

- éducateur
- effet suspensif du recours
- efficacité
- élément(s) de preuve
- éléments de fait
- éloignement géographique
- enfant(s) à charge
  - enfant(s) confié(s)
  - enfant(s) placé(s)
  - enfant mineure, vie maritale
  - enfants à charge (17 ans, tante)
  - enfants à charge (RMI)
  - enfants à charge (transfert entre parents, API)
- enlèvement
- enquête
  - enquête périphérique
- époux
- erreur
  - erreur (de la) CAF
  - erreur de l'allocataire
  - erreur de la caisse

état civil  
étendue de l'indu (ASF, recours à un huissier)  
évaluation forfaitaire  
exécution provisoire  
existence légale  
explication(s)  
enfant mineure, vie maritale

## **F**

---

fait générateur  
fausse(s) déclaration(s)  
faux  
    faux en écriture privée  
fiche  
    fiche d'état civil  
    fiche familiale d'état civil  
    fiche individuelle d'état civile  
filiation  
fisc  
forclusion  
forfait logement  
forme(s) de la preuve  
fortune (situation de fortune, retour à meilleure fortune)  
foyer  
frais réels  
fraude  
frontalier

## **G**

---

gendarmerie  
gens du voyage  
gestion  
grand-mère

## **H**

---

hébergement  
heures supplémentaires  
homonymie  
homosexualité  
hors d'état  
huissier

## **I**

---

identification  
incertitude  
indivision  
indu  
    indu (bien fondé de l')  
    indu a priori  
    indu "conservatoire"  
    indu résiduel  
information (s) (des allocataires) (information(s) de l'allocataire)  
    informations  
initiative (initiative des CAF)  
    initiative de l'allocataire

initiative de la CRA  
insaisissabilité des PF  
    insaisissabilité des PF (société de recouvrement)  
    insaisissabilité, interventions dans l'intérêt des allocataires  
insertion  
instituteurs  
insuffisance d'activité  
intégration (intégration dans les ressources...)  
intention frauduleuse (cf. manœuvre frauduleuse)  
interim  
interprétation  
intime conviction  
isolement  
    isolement financier

## **J**

juge de l'exécution  
    juge de la conciliation  
    juge du fond  
juridiction(s)  
justifications

## **K**

## **L**

les formes de la preuve  
logement à titre gratuit  
loyer plafond

## **M**

maintien des liens  
mandat  
manœuvre(s)  
    manœuvres frauduleuses  
    marge de manœuvre (des liquidateurs)  
mariage  
Maroc  
mauvaise foi  
menace  
minimum insaisissable  
    minimum vital  
modes de preuve  
monétarisation (monnétarisation)  
motif(s)  
motivation  
mutation  
    mutation et différence entre CAFs  
    mutation et différence entre CAFs (décision CRA initiale)

## **N**

nature des ressources  
négligence  
neutralisation des ressources  
notification(s)  
notion d'isolement



notion(s)  
nouvelle demande

## O

OA (obligation alimentaire)  
obligation alimentaire  
obligation de réponse des CAF  
ONC  
opportunité  
opposabilité  
organisation du travail  
ouverture

## P

paiement (action en paiement)  
parallélisme  
participation (participation financière (des parents à l'entretien de l'enfant)  
participation financière  
partie(s) (au procès)  
paternité  
pension alimentaire  
pension alimentaire et ASF  
pension alimentaire ou "libéralité", (différence API/RMI), (pension  
ascendant/descendant ou après séparation, (S), (pension enfant -> parent),  
(pension grands-parents -> enfants), pension parent -> enfant), (pension sœur  
-> frère)  
père  
période(s) de référence  
personnalisation  
place des CAFs/place du juge  
place des CAFs/place du juge (cf. corrélation juges/CAF, cf. corrélation procédure  
judiciaire/procédure CAF, cf. relations CAF-magistrats)  
plafonds de ressources  
plainte (dépôt de plainte)  
police  
police des habitants  
politique de caisse  
politique de contrôle  
polygamie  
pourcentage  
poursuites (poursuites pénales)  
poursuites judiciaires  
pouvoir(s) (... de la CAF, du juge, de la CRA, du(es) contrôleur(s)  
pouvoir(s) d'appréciation du préfet  
pouvoir(s) de décision du contrôleur  
pouvoir(s) de la CRA  
pouvoir(s) de la DASS  
pouvoir(s) des CAFs  
pouvoir(s) des CAFs/pouvoir de la CNAF  
pouvoir(s) du contrôleur  
pouvoir(s) du juge  
pouvoirs des contrôleurs  
cf. policiers (F)  
formation des contrôleurs  
pression de l'institution

- serment USSAF
- pratique(s) (pratiques locales)
- préfet
- prescription
  - prescription biennale
  - prescription de l'action
- présence de l'allocataire
- prêt(s) immobilier(s)
- preuve
  - preuve positive de l'isolement
- prévention c/ sanction : la fraude à la loi
- prévisibilité
- prime
- procédure
  - procédure, rôle des procédures (pouvoir judiciaire)
  - procédure, rôle des procédures (recours judiciaire)
- proratisation
- PV

## **Q**

- qualification
  - qualification (diversité)
  - qualification de faits
- qualification des faits/interprétation de la règle (contra : règle et exception (CRA), (distinction, HDT, vie maritale)
- qualification des réclamations
- qualification, pouvoir de qualifier (réclamations)
- qualité

## **R**

- rappel(s)
- rapport(s) (de contrôle)
- réclamation (définition de la)
  - réclamation (s)
  - réclamations (traitement (des))
- reconnaissance
  - reconnaissance de la fraude
- recours
  - recours inutiles au TASS (ANV et titre exécutoire)
- recouvrement (action en recouvrement)
- recupération (recupération de la créance)
- régularisation
- réinsertion
- relations
  - relations CAF-magistrats (cf. corrélation juges/CAF, cf. corrélation procédure judiciaire/procédure CAF, cf. place des CAFs/place du juge)
  - relations habituelles
  - relations préfet (RMI) / CAF
  - relations services administratifs, services sociaux
- remboursement
- remise d'indu
  - remise de dette
- renversement
- résidence
  - résidence effective)

résidence alternée  
résidence séparée  
responsabilité  
ressources fictives  
retenues  
    retenues (opposition de l'allocataire)  
    retenues sur prestation  
    voir saisie des PF  
retour (à la maison)  
    retour à meilleure fortune  
revenus présumés  
RMI

---

## S

saisie  
    saisie des PF (hôpitaux, crèches, cantine), (sur les comptes bancaires), (appréciation au cas par cas), (recours devant le donneur d'ordre), (responsabilité des comptables), (retenu d'un % des PF versées), (retenue intégrale)  
saisine  
    saisine de la CRA  
sanction  
secours  
secret professionnel  
séparation  
service contentieux  
signification  
simplification  
situation de droit  
    situation de fait  
social(e)(s)  
solidarité  
    solidarité à la dette  
    solidarité de droit  
    solidarité de fait  
    solidarités familiales  
statut civil  
subrogation  
subrogé tuteur  
suppression de l'API  
surendettement  
suspensif (recours)  
suspension  
système déclaratif

---

## T

TA  
tante  
TASS  
taux d'appel  
témoins anonymes  
temporaire  
temps de travail  
TI  
titre de séjour  
titre exécutoire



TPG

travail

travail au noir

travail social

travailleur

travailleur indépendant

travailleur social

tribunal correctionnel

tuteur

**U**

usage(s)

**V**

vérification d'écriture

versement

versement(s) volontaire(s)

vie commune

vie maritale

vie maritale (contrôle judiciaire)

vie maritale (installation de l'appartement)

violence(s)

visite(s)

voies de recours (recours)

<b>ANNEXE 2.</b>	<b>PRÉSENTATION</b>	<b>DES</b>	<b>INFORMATIONS</b>
<b>COLLECTÉES</b>	<b>-</b>	<b>THESAURUS</b>	<b>DES</b>
<b>RECUEILLIES</b>			<b>INFORMATIONS</b>

Les thesaurus des informations recueillies sont constitués des mots-clés attribués à chaque groupe d'informations recueillies au cours de chacune des réunions du groupe de travail de l'Observatoire du droit

# **1. GROUPE DE TRAVAIL DE L'OBSERVATOIRE DU DROIT, RÉUNION DU 12 SEPTEMBRE 1997, INDEX**

Mots-clés	Page doc. de réf.
Enfant à charge, enfant confiés à la grand-mère, faible participation financière de la mère, accord des deux sur le versement des PF, compétence d'une AS ?, arrangement familial ?	4
Enfant à charge, enfants placés, mère en centre maternel, enfants restitués mais toujours placés, PF ?, API ?	3
Enfant à charge, mère dcd, grand-mère tuteur, puis enfant confié à une tante subrogé-tuteur et mère de trois enfants, arrangement familial, contrôle, charge exclusive, tante attributaire ?	1

**2. GROUPE DE TRAVAIL DE L'OBSERVATOIRE DU DROIT,  
RÉUNION DU 26 SEPTEMBRE 1997, INDEX**

<b>Mots-clés</b>	<b>Page doc. de réf.</b>
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, AF toujours (?) à la DASS	65
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, politique de contrôles, pratiques locales	67
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire dans tous les cas ? tour de table, différence de caisse à caisse, différence d'agent à agent.	69
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, absence de parallélisme, décision favorable ou défavorable	61, 63, 68
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, absence de parallélisme, décision favorable ou défavorable, dispute IS/Seguin, CSS	64
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, autorité des décisions judiciaires	66, 70
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, contrôle de situation, secret professionnel (éducateur).	60
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, maintien des liens, notion	71
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, maintien des liens, notion, cf. favoriser le retour à la maison	45
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, maintien des liens, notion, nombres de visites requises ?	48
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, maintien des liens, notion, participation financière de la mère ?	49
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, maintien des liens, notion, participation financière de la mère, visites.	55
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, maintien des PF contre une participation financière de la mère ?	50
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, opposabilité de la décision, et partie au procès	56
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, pouvoirs du juge, pouvoirs des CAFs, pouvoirs de la DASS	59



AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, utilité des motifs et transmission du seul dispositif, opposabilité de la décision, et partie au procès	57
AF et/ou PF à la DASS ou au parent, respect de la décision judiciaire, utilité des motifs et transmission du seul dispositif.	54, 58
ASF R, arrêt d'appel de diminution de montant de l'OA, saisie sur la base de l'ordonnance, identification du débiteur de la différence ?	20
ASF R, intervention parallèle d'un huissier, conséquences, informations des allocataires	14
ASF R, intervention parallèle d'un huissier, conséquences, pourquoi ?, intérêt financier (oui), disparition du mandat ?	9
ASF R, intervention parallèle d'un huissier, conséquences, suspension, indu, action préférentielle en remboursement	8
ASF R, intervention parallèle d'un huissier, disparition automatique du mandat et de la subrogation ?	11, 16
ASF R, intervention parallèle d'un huissier, questions	7
Conversion ASF R/ASF NR ? effacement judiciaire et rétroactif de la dette alimentaire, Relations CAF-magistrats,	24
Décisions en matière d'obligation alimentaire et exécution provisoire, conséquence d'un appel sur le paiement de l'ASF R et l'action en recouvrement formée par la CAF	17
Décisions en matière d'obligation alimentaire et exécution provisoire, différentes solutions selon la nature de la décision	18
Décisions en matière d'obligation alimentaire et exécution provisoire, différentes solutions selon les caisses ? la signification suffit pour verser l'ASF et agir en recouvrement	19
Décisions en matière d'obligation alimentaire et exécution provisoire, différentes solutions selon les caisses ? signification ou certificat de non-appel ?	21
Enfants placés, AF à la DASS, maintien des liens affectifs, RMI personne seule et déduction d'une ASF fictive, erreur	43
Enfants placés, AF et/ou PF à la DASS, maintien des liens affectifs, participation des parents à l'entretien de l'enfant	40
Enfants placés, AF et/ou PF à la DASS, maintien des liens affectifs, participation des parents à l'entretien de l'enfant, ASF et action en paiement contre le père, refus du père qui argue de l'absence de maintien des liens	42
Etendue de l'indu à la suite du recours à un huissier : totalité de l'ASF ou depuis la date de la saisie demandée par l'huissier ? différence d'appréciation, justification Seguin	13

Etendue de l'indu à la suite du recours à un huissier : totalité de l'ASF ou depuis la date de la saisie demandée par l'huissier ? différence d'appréciation.	10, 12, 15
Obligation alimentaire, la question des versements volontaires entre membres de la famille	1
Obligation alimentaire et surendettement, conciliation, Relations CAF-magistrats	27
Obligation alimentaire et surendettement, plan de surendettement à faire ou déjà fait, modification possible du plan d'apurement ?	28
ONC et caducité de la mesure	35
ONC et caducité de la mesure, vérification de la continuation de la procédure	36
Point de départ de la dette alimentaire (limite de l'action en paiement) : date de l'assignation ou date de la décision fixant la pension alimentaire ? conversion ASF NR/ASF R, Relations CAF-magistrats,	22
Relations CAF-magistrats, décision judiciaire de suspension de l'OA en attendant un retour à meilleure fortune	25
Relations CAF-magistrats, qualification judiciaire de débiteur hors d'état ? Précision exigée des décisions judiciaires.	26
RMI et notion de hors d'état, pouvoirs d'appréciation du préfet	39
RMI, ASF fictive, pas d'action en remboursement, sanction de la mère (mais c'était à l'origine une ASF NR, parce qu'on avait admis que la mère n'avait pas à agir dans ce cas particulier, et donc sans espoir de remboursement possible)	41
RMI, Concubinage, passage d'une ASF NR à un refus d'ASF pour absence d'isolement, dispense partielle, RMI moins ASF fictive	38
Séparation de corps, pension alimentaire, date d'effet de la décision judiciaire, assignation ou prononcé, argument de la prévisibilité de la décision	3
Séparation de corps, pension alimentaire, date d'effet de la décision judiciaire, assignation ou prononcé, incertitude des CAFs	2, 4, 6
Séparation de corps, pension alimentaire, demande d'ASF, deux mois de non paiement consécutifs	5
Valeur de la décision marocaine de divorce de 1997 face à l'ONC de 1992, ASF différentielle.	37

### 3. GROUPE DE TRAVAIL DE L'OBSERVATOIRE DU DROIT, RÉUNION DU 10 OCTOBRE 1997, INDEX

Mots-clés	Page doc. de réf.
API et ASF fictive	8
API et ASF fictive ou suppression de l'API	22
API et ASF fictive, marge de manœuvre des CAF c/ décision en opportunité des préfets RMI c/ ASF fictive (hors d'état, violences, certificats médicaux ou dépôt de plainte ?)	33
API et ASF fictive, marge de manœuvre des CAF c/ décision en opportunité des préfets RMI c/ ASF fictive (hors d'état, violences, certificats médicaux ou dépôt de plainte ?), autorité des décisions judiciaires	30
Communication allocataires/CAF, vocabulaire difficile, accès à l'information, initiative des CAFs	46
Déclarations, système déclaratif, corrélation CAF fisc	44
Enfant à charge, grand-mère, rattachement fiscal à l'autre parent, autorité des décisions judiciaires	36
Enfant à charge, grand-mère, rattachement fiscal à l'autre parent, corrélation CAF Fisc, autorité des décisions judiciaires	34
Enfant à charge, notion d'isolement, rattachement fiscal aux deux parents, corrélation CAF Fisc	37
Enfant à charge, obligation alimentaire, avantages en nature, rattachement fiscal à l'autre parent, corrélation CAF Fisc	24
Enfant à charge, tante, ASF et dispense d'action (violence subie par l'enfant), non, autorité des décisions judiciaires	32
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement	47
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, preuve possible de la situation de fait ? indu a priori ou contrôle préalable	66
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, preuve possible de la situation de fait ? indu a priori ou contrôle préalable, relations allocataires/CAF, communication	68



Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, preuve possible de la situation de fait ? indu a priori ou contrôle préalable, solution judiciaire prévisible, contrôle DRASS	69
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, preuve possible de la situation de fait ? place des CAFs/place du juge	55
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, preuve possible de la situation de fait ? prévalence de la situation de droit, notion d'éloignement géographique inadaptée	65
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, preuve possible de la situation de fait ? prévalence de la situation de droit, notion d'éloignement géographique mal adaptée ?	60, 67
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, preuve possible de la situation de fait ? prévalence de la situation de droit, notion de fausse déclaration, indu, question de fait subsidiaire (fausse déclaration sur le statut civil et pas sur la situation de fait, indifférent)	63
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, preuve possible de la situation de fait ? prévalence de la situation de droit, notion de fausse déclaration, indu, question de fait subsidiaire	59, 64
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, preuve possible de la situation de fait ? prévalence de la situation de droit, place de la CRA/place du juge, contrôles DRASS	61
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, preuve possible de la situation de fait ? prévalence de la situation de fait	58
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, preuve possible de la situation de fait et indifférence de la preuve de la situation de fait ? prévalence de la situation de droit, indu et demande de remise de dette	56
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, prévalence de la situation de droit, corrélation API/RMI	62
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, notion d'isolement, situation de fait	49, 52
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), acte antidaté, validité du mariage marocain aux yeux de droit français	48
Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), notion d'isolement, corrélation API/RMI	51

Formes de la preuve, acte de mariage célébré au Maroc (droit étranger), notion d'isolement, situation de fait ? prévalence de la situation de droit, indu	54
L'autorité accordée aux décisions judiciaires	72
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire ou ASF fictive ?	3, 26
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire ou ASF fictive ? "bonne" utilisation de la pension	6
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire ou ASF fictive ? double sanction ?	15
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire, critère de la nature des avantages évalués, devoir c/ donner	27
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire, critère de la nature des avantages évalués, obligations du père c/ droit de visite	29
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire, critère de la nature des avantages évalués, sévérité à l'égard des plus défavorisés ?	28
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire, critère de régularité (difficulté de la connaissance des faits) / critère de la nature des avantages évalués (besoin de nature alimentaire ou non)	16, 18
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire, difficulté de la connaissance des faits	9, 11
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire, difficulté de la connaissance des faits, espace de liberté	12
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire, difficulté de la connaissance des faits, monétarisation	17
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire, difficulté de la connaissance des faits, organisation des CAF	14
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire, logique du droit, logique des faits	13
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataire. spécificité de la pension judiciairement constatée, monétarisation	19
Obligation alimentaire, avantages en nature, intégration dans les ressources de l'allocataires, comparer avec la résidence alternée	5
Obligation alimentaire, avantages en nature, prise en charge des prêts immobiliers, intégration dans les ressources de l'allocataire. Double sanction	7, 10, 20, 23
Obligation alimentaire, avantages en nature, statut ?	1

Ressources, déclarations CAF c/ déclarations fisc, corrélation CAF/Fisc, contrôles CAF des frais réels	38
Ressources, déclarations CAF c/ déclarations fisc, corrélation CAF/Fisc, contrôles CAF des frais réels, système déclaratif	41
Ressources, déclarations CAF c/ déclarations fisc, corrélation CAF/Fisc, techniques de fraudes, correction de la déclaration fiscale après réception de l'avis d'imposition	39
Ressources, déclarations CAF c/ déclarations fisc, corrélation CAF/Fisc, techniques de fraudes, inversion de chiffres	40
Secret professionnel, corrélation CAF/fisc (éthique)	42



#### 4. GROUPE DE TRAVAIL DE L'OBSERVATOIRE DU DROIT, RÉUNION DU 23 OCTOBRE 1997, INDEX

Mots-clés	Page doc. de réf.
Contrat de travail, attestation de l'employeur, contradiction, interprétation des CAF, durée réelle du travail	7
Contrat de travail, absence de contrat écrit, obligation de rédiger le contrat de travail	10
Contrat de travail, durée réelle du travail, absence de contrat écrit	9
Contrat de travail, durée réelle du travail, absence de contrat écrit, obligation des CAF de se fonder sur le contrat	11
Contrat de travail, durée réelle du travail, bulletins de salaires, appréciation a posteriori des droits ?	12, 13
Contrat de travail, durée réelle du travail, bulletins de salaires, engagement de l'allocataire de respecter un temps partiel	14
Contrat de travail, durée réelle du travail, bulletins de salaires, engagement de l'allocataire de respecter un temps partiel, attendre six mois et versement a posteriori ?	16
Contrat de travail, durée réelle du travail, bulletins de salaires, engagement de l'allocataire de respecter un temps partiel, délai incompressible de six mois ?	15
Contrat de travail, durée réelle du travail, modifications par avenants	8
Contrat de travail, durée réelle du travail, qualification du contrat, contrat de travail ou travailleur indépendant ?	17
Contrat de travail, les formes de la preuve, attestation de l'employeur, interprétation des CAF, APE	6
Fraude, CRA, remise de dette, compétente pour apprécier la qualification de fraude.	39
Fraude, faux en écriture privée, vérification d'écriture, attestation de paiement des loyers	28
Fraude, faux en écriture privée, vérification d'écriture, attestation de paiement des loyers demandée au propriétaire et au locataire, collusion ?	29
Fraude, faux en écriture privée, vérification d'écriture, attestation de paiement des loyers opportunité d'une vérification d'écriture auprès du propriétaire	30, 32, 37

Fraude, faux en écriture privée, vérification d'écriture, attestation de paiement des loyers opportunité d'une vérification d'écriture auprès du propriétaire, secret professionnel	34
Fraude, faux en écriture privée, vérification d'écriture, attestation de paiement des loyers opportunité de sanctions de la fraude, levée de la prescription biennale	31, 33, 35
Fraude, levée de la prescription biennale, impossibilité informatique	38
Fraude, réponse des caisses, choix de la sanction	5
Les formes de la preuve, actes de l'état civil, bulletin de décès ou fiche familiale d'état civil ? conséquences attendues sur les droits	23
Les formes de la preuve, actes de l'état civil, bulletin de décès ou fiche familiale d'état civil ? informations contenues sur le bulletin de mariage, risque d'homonymie	24
Les formes de la preuve, actes de l'état civil, bulletin de décès ou fiche familiale d'état civil ? les usages du bulletin de décès (banque, sécu...	26
Les formes de la preuve, actes de l'état civil, bulletin de décès ou fiche familiale d'état civil ? mesure de simplification	25
Les formes de la preuve, actes de l'état civil, bulletin de décès ou fiche familiale d'état civil, preuve provisoire ?	27
Les formes de la preuve, actes de l'état civil, bulletin de mariage ou fiche familiale d'état civil ?	18
Les formes de la preuve, actes de l'état civil, bulletin de mariage ou fiche familiale d'état civil ? actualité de l'information (modification du statut civil)	22
Les formes de la preuve, actes de l'état civil, bulletin de mariage ou fiche familiale d'état civil ? conséquence attendues sur les droits, connaissance préalable des allocataires concernés	20
Les formes de la preuve, actes de l'état civil, bulletin de mariage ou fiche familiale d'état civil ? informations contenues sur le bulletin de mariage, risque d'homonymie	19
Les formes de la preuve, actes de l'état civil, bulletin de mariage ou fiche familiale d'état civil ? pratiques des CAF	21
Notion d'isolement, hébergement, avantages en nature	64
Notion d'isolement, hébergement, caractère obligatoirement temporaire de l'hébergement	42, 65, 70
Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, déclaration de l'allocataire, pouvoir d'initiative des CAFs.	48

Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, éléments de preuve, autorité du rapport de contrôle	54
Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, éléments de preuve, preuve d'une possible vie indépendante	44, 63
Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, information préalable de la CAF, réaction tardive	47
Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, notion de vie maritale/communauté d'intérêt, version CNAF, version droit	68
Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, notion de vie maritale/communauté d'intérêt, version RMI, version PF	69
Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, refus de RMI et suspension des PF a priori , Relations Préfet (RMI)/CAF	51, 58, 60, 67, 52
Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, refus de RMI et suspension des PF a priori , Relations Préfet (RMI)/CAF, juridictions distinctes	53
Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, refus de RMI et suspension des PF a priori , suspicion	56, 59, 71
Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, refus de RMI et suspension des PF a priori	55
Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, Relations Préfet (RMI)/CAF	50
Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, suspension a priori des PF, possibilité d'indu sur la période antérieure ? Relations Préfet (RMI)/CAF	45, 49
Notion d'isolement, hébergement, charge de la preuve, suspension a priori des PF, Relations Préfet (RMI)/CAF	40, 43
Notion d'isolement, hébergement, hébergement exclusif de l'isolement, quelque soit l'existence ou non d'une vie maritale	61, 66
Notion d'isolement, hébergement, hébergement exclusif de l'isolement, quelque soit l'existence ou non d'une vie maritale, hébergement chez trois monsieurs...	62
Rôle des techniciens CAFs : doivent-ils proposer des droits qui n'ont pas été demandés ?, pouvoir d'initiative des CAF	46
Secret professionnel des CAF, administration fiscale, échange nécessaire d'informations	2, 4
Secret professionnel des CAF, administration fiscale, fraude	1
Secret professionnel des CAF, entorses, circulaire	3



## 5. GROUPE DE TRAVAIL DE L'OBSERVATOIRE DU DROIT, RÉUNION DU 7 NOVEMBRE 1997, INDEX

Mots-clés	Page doc. de réf.
API : cohabitation inférieur à un mois, cohabitation chez un couple (oui), une femme (oui), un homme (non).	44
API et aide apportée par les parents, hébergement chez les parents, urgence de l'API ? débat sur les solidarités familiales	54
API et obligation alimentaire, suspension possible de l'API en l'absence d'action alimentaire ? circulaire fantôme	1
API, cohabitation, prise en considération de l'avantage en nature ainsi apporté ?, forfait logement et l'affaire des couches	45
Contrôle inopiné (non), modes de preuve, enquête périphérique, communauté d'intérêts (caravane et véhicule tracteur)	26
Contrôle inopiné (oui)	23
Contrôle inopiné	17, 20, 36
Contrôle inopiné de la situation d'allocataire (oui et non)	12
Contrôle inopiné de la situation d'allocataire (oui)	6, 9
Corrélation API/RMI, mais RMI subsidiaire à l'API.	42
Corrélation API/RMI, Question de domiciliation.	43
Corrélation refus d'API, refus de RMI	15, 29, 33
Date de début du droit, premier courrier pris en considération ? demande de renseignements ? demande explicite ?	49
Demande d'informations ou demande informelle de prestations et renvoi du formulaire du demande de prestations : assistance exagérée ou simple demande d'informations complémentaires	47, 50, 53
Demande d'informations ou demande informelle de prestations, demande téléphonique ou à l'accueil, renvoi du formulaire du demande de prestations, date de début du droit.	62
Demande d'informations ou demande informelle de prestations, renvoi du formulaire du demande de prestations, date de début du droit.	52, 55

Demande informelle de prestations et appréciation a priori de ses droits : refus de lui envoyer le formulaire de demande, sauf intervention d'un AS	51
Demande informelle de prestations et appréciation a priori de ses droits : refus de lui envoyer le formulaire de demande	56, 58, 61
Demande d'allocataire et obligation de réponse des CAF ou blocage des notifications pour faire des économies de courrier.	57
Demande d'API et refus sur les ressources : le dossier vit toujours et le déclaration trimestrielle est envoyée	60
Dénonciation anonyme ou non et contrôle "non-officiel"	91
Dénonciation, accès de l'allocataire à son dossier	93, 95
Dénonciation, conséquences, anonymat (non), suspension et indu a priori (non)	88
Dénonciation, conséquences, anonymat	97
Dénonciation, conséquences, anonymat, place du travail social	101
Dénonciation, conséquences, anonymat, suspension et indu a priori , codification et poubelle ?	99
Dénonciation, conséquences, anonymat, suspension et indu a priori	90
Dénonciation, conséquences, anonymat, suspension et indu a priori	92
Dénonciation, conséquences, anonymat, suspension et indu a priori	94
Dénonciation, conséquences, suspension et indu a priori (oui)	89
Dénonciation, conséquences, suspension et indu a priori	96
Dénonciation, conséquences, suspension et indu a priori	98
Dénonciation, place du travail social sur l'instruction des dossiers, demande de contrôles ?	102
Gens du voyage, clan ou pas clan ? notion de communauté, circ. CNAF	13
Gens du voyage, RMI et API, compétences (CAF du lieu, de Paris, de la préfecture...)	14
Isolement et demande d'info sur les droits du père, conséquences sur l'appréciation de l'isolement.	67, 70, 75, 71
Isolement et reconnaissance de l'enfant par son père, conséquences sur l'appréciation de l'isolement/ sur l'accès à l'ASF	73, 79, 82
Isolement, modes de preuve, fraude et menace des peines de l'escroquerie	80
Isolement, modes de preuve, instituteurs	85

Isolement, modes de preuve, intimes conviction	83
Isolement, modes de preuves, témoins anonymes	86
Justification du contrôle a posteriori, propre au dossier et/ou politique de caisse	18
La domiciliation des gens du voyage (API et RMI)	5, 8, 22
La domiciliation des gens du voyage ou SDF (API et RMI)	25
La fraude avérée en 1/96 justifie-t-elle de notifier un indu jusqu'en 1993	66, 68, 74, 76, 77, 81
Les éléments de preuve permettant la suspension des prestations	69
Modalités de preuves, preuve d'un domicile séparé, non	40
Modes de preuve, identification et localisation du père, enquête périphérique préalable, preuve du domicile séparé du "concubin" (propriétaire de sa caravane)	11
Modes de preuve, gens du voyage	28
Notion d'isolement, subjectivité, isolement financier	37
Nouveau dossier, dénonciation de non-isolement	87
Preuve positive de l'isolement (modes de preuves, difficultés, gens du voyage)	35
Preuve positive de l'isolement	7, 10, 19, 24, 27, 31, 39
Résidence effective : résidence en France et échec aux doubles affiliations	21
Résidence effective et domiciliation CMS (API), résidence effective et effectivité du contrôle	38
Résidence effective et domiciliation dans un CMS (RMI) ou boîte postale (API), résidence effective et effectivité du contrôle	34
Résidence effective et domiciliation dans un CMS, résidence effective et effectivité du contrôle	30, 32
Résidence effective et domiciliation dans un CMS, résidence effective et effectivité du contrôle, contrôle inopiné	16
Secret professionnel, contrôle de situation	84
Secret professionnel, services de police et services de gendarmerie	78
Charge de la preuve, renversement, circulaire CNAF	41



## 6. GROUPE DE TRAVAIL DE L'OBSERVATOIRE DU DROIT, RÉUNION DU 21 NOVEMBRE 1997, INDEX

Mots-clés	Page doc. de réf.
CAF, organisation du travail, suivi des dossiers par les techniciens, personnalisation des décisions, action sociale	37
Concubinage, séparation, enfants placés, enlèvement, hébergement (forcé), isolement, communauté d'intérêts et communauté de vie	19
Concubinage, séparation, enfants placés, enlèvement, hébergement (forcé), isolement, communauté d'intérêts et communauté de vie, cohabitation	23, 25
Concubinage, séparation, enfants placés, enlèvement, hébergement (forcé), isolement, communauté d'intérêts et communauté de vie, cohabitation, subjectivité de l'appréciation des droits	30
Concubinage, séparation, enfants placés, enlèvement, hébergement (forcé), isolement, communauté d'intérêts et communauté de vie, cohabitation, volonté de cohabiter, violence	27
Concubinage, séparation, enfants placés, enlèvement, hébergement (forcé), isolement, communauté d'intérêts et communauté de vie, discussions, premiers sentiments, reprise de la vie commune	20
Concubinage, séparation, enfants placés, enlèvement, hébergement (forcé), isolement, communauté d'intérêts et communauté de vie, enfant à charge, droits ouverts pour l'enfant enlevé ?	32
Concubinage, séparation, enfants placés, enlèvement, hébergement (forcé), isolement, communauté d'intérêts et communauté de vie, explications complémentaires : reprise de la vie maritale donc nouvel isolement, prééminence de la décision judiciaire pénale à venir	22
Concubinage, séparation, enfants placés, enlèvement, hébergement (forcé), isolement, communauté d'intérêts et communauté de vie, indu, solidarité à la dette	29
Concubinage, séparation, enfants placés, enlèvement, hébergement (forcé), isolement, communauté d'intérêts et communauté de vie, partage des compétences, gestion administrative/gestion sociale, action sociale	35
Concubinage, séparation, enfants placés, enlèvement, hébergement (forcé), isolement, communauté d'intérêts et communauté de vie, reprise de la vie maritale donc nouvel isolement	24, 28

Décision judiciaire, autorité prêtée aux décisions judiciaires, autorité de la chose jugée, corrélation juges/CAF	34
Isolement, cohabitation, différence de sexe, homosexualité, allocation logement	9
Isolement, cohabitation, différence de sexe, homosexualité, allocation logement, co-location avec un époux : deux AL ?, argument, contre-argument	11
Isolement, cohabitation, différence de sexe, homosexualité, allocation logement, droits individuels c/ droits par foyer	12
Isolement, cohabitation, différence de sexe, homosexualité, allocation logement, droits individuels c/ droits par foyer, cf. RMI	13
Isolement, cohabitation, différence de sexe, homosexualité, allocation logement, droits individuels c/ droits par foyer, double signature du bail	14
Isolement, cohabitation, différence de sexe, homosexualité, allocation logement, droits individuels c/ droits par foyer, double signature du bail, sauf lien de parenté. Première exception	15
Isolement, cohabitation, différence de sexe, homosexualité, allocation logement, droits individuels c/ droits par foyer, double signature du bail, sauf plus de deux générations d'écart. Troisième exception ?	17
Isolement, cohabitation, différence de sexe, homosexualité, allocation logement, droits individuels c/ droits par foyer, double signature du bail, sauf plus de deux personnes. Deuxième exception	16
Isolement, cohabitation, différence de sexe, homosexualité, allocation logement, polygamie.	10
Isolement, relations habituelles, frontalier, absence de titre de séjour en France, acquisition d'une maison en indivision, vie maritale c/ communauté d'intérêts	45, 46
Isolement, relations habituelles, frontalier, absence de titre de séjour en France, acquisition d'une maison en indivision, vie maritale c/ communauté d'intérêts, assimilation vie maritale et communauté d'intérêts ?	50, 57, 61, 64
Isolement, relations habituelles, frontalier, absence de titre de séjour en France, acquisition d'une maison en indivision, vie maritale c/ communauté d'intérêts, assimilation vie maritale et communauté d'intérêts ? autorité de la jurisprudence	66
Isolement, relations habituelles, frontalier, absence de titre de séjour en France, acquisition d'une maison en indivision, vie maritale c/ communauté d'intérêts, assimilation vie maritale et communauté d'intérêts ?, paternité présumée	53
Isolement, relations habituelles, frontalier, absence de titre de séjour en France, acquisition d'une maison en indivision, vie maritale c/ communauté d'intérêts, intégration dans les ressources de madame	48, 52
Isolement, relations habituelles, frontalier, absence de titre de séjour en France, acquisition d'une maison en indivision, vie maritale c/ communauté d'intérêts, intégration dans les ressources de madame, logement à titre gratuit	56, 60, 62

Isolement, relations habituelles, frontalier, absence de titre de séjour en France, acquisition d'une maison en indivision, vie maritale c/ communauté d'intérêts, intégration dans les ressources de madame, titularité des prêts	58
Isolement, relations habituelles, frontalier, absence de titre de séjour en France, acquisition d'une maison en indivision, vie maritale c/ communauté d'intérêts, La solution de l'éloignement géographique	54
Isolement, relations habituelles, frontalier, absence de titre de séjour en France, acquisition d'une maison en indivision, vie maritale c/ communauté d'intérêts, police des habitants	47
Isolement, relations habituelles, frontalier, absence de titre de séjour en France, acquisition d'une maison en indivision, vie maritale c/ communauté d'intérêts, preuve d'un domicile séparé	49
Isolement, relations habituelles, frontalier, absence de titre de séjour en France, acquisition d'une maison en indivision, vie maritale c/ communauté d'intérêts, preuve d'un domicile séparé, la double résidence s'oppose-t-elle à la qualification de vie maritale ?	65
Les formes de la preuve, accouchement, déclaration, absence, certificats médicaux, déclaration judiciaire de naissance (non), avance, action sociale	4
Les formes de la preuve, accouchement, déclaration, absence, certificats médicaux, déclaration judiciaire de naissance (oui)	3
Les formes de la preuve, accouchement, déclaration, absence, certificats médicaux, déclaration judiciaire de naissance, fiche d'état civil	1
Les formes de la preuve, accouchement, déclaration, absence, déclaration judiciaire de naissance (non), fiche d'état civil (oui)	2
Les formes de la preuve, accouchement, déclaration, absence, déclaration judiciaire de naissance (non), fiche d'état civil (oui), arguments	5
Les formes de la preuve, accouchement, déclaration, absence, déclaration judiciaire de naissance (non), fiche d'état civil (oui), contre-arguments, existence légale de l'enfant, enfant à charge, survie de l'enfant	6
Les formes de la preuve, accouchement, déclaration, absence, déclaration judiciaire de naissance, preuve du décès d'un enfant, bulletin de décès	8
Les formes de la preuve, accouchement, déclaration, absence, déclaration judiciaire de naissance, responsabilité de l'hôpital, autres	7
Les formes de la preuve, situation de fait, situation de droit, justifications des solutions retenues en droit/en fait	18
Marge de manœuvre des liquidateurs c/pouvoir de décision du contrôleur, qualification de vie maritale : compétence du contrôleur c/ compétence du chef de service	44



Marge de manœuvre des liquidateurs c/pouvoir de décision du contrôleur, qualification de vie maritale : compétence du contrôleur c/ compétence du liquidateur	42
Marge de manœuvre des liquidateurs c/pouvoir de décision du contrôleur, qualification de vie maritale : compétence du contrôleur c/ compétence du liquidateur, deux formulations possibles du rapport de contrôle	38
Marge de manœuvre des liquidateurs c/pouvoir de décision du contrôleur, qualification de vie maritale : compétence du contrôleur c/ compétence du liquidateur, prééminence du liquidateur	40
Marge de manœuvre des liquidateurs c/pouvoir de décision du contrôleur, qualification de vie maritale : compétence du contrôleur c/ compétence du liquidateur, prééminence du liquidateur, temps de travail	41
Marge de manœuvre des liquidateurs c/pouvoir de décision du contrôleur, qualification de vie maritale : compétence du contrôleur c/ compétence du liquidateur, prééminence du rapport de contrôle	39
Marge de manœuvre des liquidateurs c/pouvoir de décision du contrôleur, qualification de vie maritale : rôle du PV de contrôle sur la décision CRA	43
Secret professionnel, accès aux motifs des décisions judiciaires, corrélation juges/CAF	33

**7. GROUPE DE TRAVAIL DE L'OBSERVATOIRE DU DROIT,  
RÉUNION DU 2 DÉCEMBRE 1997, INDEX**

<b>Mots-clés</b>	<b>Page doc. de réf.</b>
Compétence du TASS/compétence du TI, juge du fond et juge de la conciliation	102
Compétence du TASS/compétence du TI, juge du fond ou juge de l'exécution ?	100
Déclaration erronée, fraude, dépôt de plainte et/ou remboursement de l'indu ?	85
Déclaration erronée, fraude, dépôt de plainte, condamnation, demande de remboursement séparée ?	83, 84
Déclaration erronée, fraude, fausse déclaration, notions	88
Déclaration erronée, fraude, fausse déclaration, notions ? préoccupation comptable préalable	89
Déclaration erronée, fraude, fausse déclaration, notions, intention frauduleuse ou erreur de l'allocataire ?	90
Déclaration erronée, fraude, fausse déclaration, notions, intention frauduleuse ou erreur de l'allocataire ? information des allocataires	91, 94
Déclaration erronée, fraude, fausse déclaration, notions, intention frauduleuse ou erreur de l'allocataire ? qualification des faits	93
Déclaration erronée, fraude, levée de la prescription biennale, avec ou sans intention frauduleuse ?	86, 92
Déclaration erronée, fraude, notions, dépôt de plainte et reconnaissance de la fraude ? rôle des difficultés sociales de l'allocataire sur les conséquences données à la fraude.	81
Déclaration erronée, fraude, précision des termes, caractère pénal du terme fraude	48
Déclaration erronée, intention frauduleuse, négligence ?	80
Déclaration erronée, intention frauduleuse, place de la négligence	79
Déclaration erronée, isolement, contrôle, élément de preuve, filiation de l'enfant	21
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction	18
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, dépôt de plainte, condamnation, efficacité économique de l'action	53

Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, indu, montant	23
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, levée de la prescription et dépôt de plainte	28, 30, 45
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, levée de la prescription et retenues supérieures à 20% ?	27
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, levée de la prescription sans dépôt de plainte	52, 55
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, minimum vital, services d'aide sociale CAF et hors CAF, crédibilité de l'organisme/fraude	37
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, pouvoirs du contrôleur sur la qualification de la fraude ?	31, 61
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, pouvoirs du contrôleur sur la qualification de la fraude/pouvoirs commission fraude	68
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, pouvoirs du contrôleur, contradictoire	69
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, prescription de l'action publique	29, 46
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, prescription, fait générateur	26
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, retenues, 20% sauf contestation des allocataires, délai de recours suspensifs ?	66
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, retenues, 20% sauf contestation des allocataires, portée ?	65
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, retenues, erreur de la CAF, aide au recours	60
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, retenues, pourcentage	24, 32
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, retenues, pourcentage, minimum insaisissable (RMI)	33
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, retenues, pourcentage, minimum insaisissable (RMI) et poursuites pénale	34
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, retenues, pourcentage, minimum vital, services d'aide sociale	35
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, retenues, pouvoirs de la CRA	25, 44, 59
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, retenues, solidarité de droit ou solidarité de fait, dette à la charge de la mère, complicité au pénal et solidarité au civil ?	39



Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, retenues, solidarité de droit ou solidarité de fait, dette à la charge de la mère, jurisprudences	38
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, retenues, solidarité de droit ou solidarité de fait, dette à la charge de la mère.	36
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, retenues, solidarité des concubins, dette à la charge de la mère, jurisprudences	51
Déclaration erronée, isolement, contrôle, sanction, suspension des prestations	22
Déclaration erronée, sanction, commission fraude (non), dépôt de plainte	62
Déclaration erronée, sanction, commission fraude (non), dépôt de plainte, levée de la prescription	42
Déclaration erronée, sanction, commission fraude, administrateurs	56
Déclaration erronée, sanction, commission fraude, dépôt de plainte	50
Déclaration erronée, sanction, commission fraude, dépôt de plainte, famille en grande difficultés sociales, confusion des genres, corrélation social/pénal	63
Déclaration erronée, sanction, commission fraude, dépôt de plainte, levée de la prescription	40
Déclaration erronée, sanction, commission fraude, intérêt, collégialité, confrontation	67
Déclaration erronée, sanction, commission indu, plan de remboursement (montant des retenues)	54
Déclaration erronée, sanction, contradictoire, information des allocataires	72
Déclaration erronée, sanction, contradictoire, information des allocataires, corrélation procédure judiciaire/procédure CAF ?	77
Déclaration erronée, sanction, contradictoire, information des allocataires, droit d'accès au dossier, dénonciation.	78
Déclaration erronée, sanction, contradictoire, information des allocataires, limites	76
Déclaration erronée, sanction, contradictoire, information des allocataires, notification d'indu, personnalisation ?	75
Déclaration erronée, sanction, contradictoire, TASS	74
Déclaration erronée, sanction, contradictoire, tribunal correctionnel	73
Déclaration erronée, sanction, dépôt de plainte et retenues, pourcentage	41
Déclaration erronée, sanction, retenues, pourcentage, compensation immédiate sur rappels	47

Déclaration erronée, sanction, retenues, pourcentage, délai de paiement	49, 57
Déclaration erronée, sanction, retenues, pourcentage, illogisme social	58
Déclaration erronée, sanction, retenues, pourcentage, montant minimum	43
Déclaration erronée, sanction, saisine de la CRA, contradictoire, présence de l'allocataire	70
Déclaration erronée, sanction, saisine de la CRA, contradictoire, présence de l'allocataire, influence sur le fonctionnement de la CRA	71
Indu, saisine du TASS, début de remboursement comme preuve de la mauvaise foi des allocataires ? remboursement par retenues sur PF... et acceptation (tacite ?) de l'allocataire ?	99
Indu, saisine du TASS, mode de calcul du taux d'appel, indu résiduel ?	96, 98
Indu, saisine du TASS, mode de calcul du taux d'appel, mode de répartition TASS/TI	97
indu, saisine du TASS, mode de calcul du taux d'appel, circonstances de saisine du TASS sur indu résiduel	95
Mère allocataire en tant que couple, père RMISTes comme isolé, corrélation API/RMI, sanction, poursuites judiciaires	14
Mère allocataire en tant que couple, père RMISTes comme isolé, corrélation API/RMI, sanction, récupération de la créance, TPG	13
Mère allocataire en tant que couple, père RMISTes comme isolé, corrélation API/RMI, sanction, récupération de la créance, TPG, confusion des dettes, accord de l'allocataire	15
Mère allocataire en tant que couple, père RMISTes comme isolé, corrélation API/RMI, sanction, récupération de la créance, TPG, confusion des dettes, accord de l'allocataire, écrit ?	17
Mère allocataire en tant que couple, père RMISTes comme isolé, corrélation API/RMI, sanction, récupération de la créance, TPG, confusion des dettes, crédibilité de la CAF	16
Mère allocataire en tant que couple, père RMISTes comme isolé, erreur de la caisses ? fraude ?	3, 6
Mère allocataire en tant que couple, père RMISTes comme isolé, erreur de la caisses ou fraude, corrélation PF/RMI	2
Mère allocataire en tant que couple, père RMISTes comme isolé, rétractation sur la déclaration de vie maritale faite par madame, absence de conséquences financières pour la CAF, fausse déclaration ?	9
Mère allocataire en tant que couple, père RMISTes comme isolé, rétractation sur la déclaration de vie maritale faite par madame, fausse déclaration ?	5, 7, 11

Mère allocataire en tant que couple, père RMistes comme isolé, rétractation sur la déclaration de vie maritale faite par madame, solidarité des deux allocataires dans la fraude, corrélation API/RMI	10
Mère allocataire en tant que couple, père RMistes comme isolé, rétractation sur la déclaration de vie maritale faite par madame, solidarité des deux allocataires dans la fraude, corrélation API/RMI, erreur CAF	12



## 8. GROUPE DE TRAVAIL DE L'OBSERVATOIRE DU DROIT, RÉUNION DU 16 JANVIER 1998, INDEX

Mots-clés	Page doc. de réf.
Adaptation des allocataires aux exigences de la loi.	22
AL étudiant et ressources fictives : cf. la question de l'obligation alimentaire, comparer avec le RMI.	69
Ancienne activité indépendante et capital placé, utilisation de l'obligation de réinsertion "accélérée"	40
APJE sous condition de ressources et AF sous condition de ressources, différence des réponses sociales.	70
Apprenti, revenu inférieur à 55% SMIC et prime de juillet, parallèle avec les heures supplémentaires lorsqu'elles restent exceptionnelles	59
Apprenti, revenu inférieur à 55% SMIC et prime de juillet, pouvoirs de la CRA (auteur de la saisine, saisine écrite ou orale, contestation au fond ou demande de remise de dette, délai de forclusion).	60
Apprenti, revenu inférieur à 55% SMIC et prime de juillet. Proratisation ?	56, 64
Capital placé : accepter le RMI avec hypothèse de remboursement en cas de retour à meilleure fortune.	41
Compétence pour imposer l'évaluation forfaitaire : législateur, gouvernement, CNAF, CAF... Rôle d'intervention des députés dans les CAF.	36
Conclusion sur l'appréciation des ressources : l'âge du capitaine	30
CRA, délai de forclusion, réouverture du délai de recours à la suite d'une nouvelle demande faite à la CAF. oui	62
CRA, saisine écrite ou orale, fiche d'accueil et déclaration sur l'honneur	63
Dépenses du RMIste sans rapport avec ses revenus déclarés (capital placé ou travail au noir), conséquence ?	39, 51
Différences selon les modes de calculs des dates d'ouverture	30
Différences selon les période de référence pour apprécier les ressources	30
Discussion sur les gens du voyage...	54
Discussion sur les qualités et/ou défaut de cristal	2

Et la révision mensuelle des droit, sur ressources réelles ?	27
Evaluation forfaitaire et aide à la réinsertion	24
Evaluation forfaitaire et multiplicité des plafonds de ressources pour un même allocataire	24
Evaluation forfaitaire, reconstitution du salaire mensuel et extrapolation sur la période de référence. Intérim.	21
Gens du voyage et API : refus pour absence de vérification possible.	48
L'évaluation forfaitaire et pratiques restrictives : absence de révisibilité du dossier en cas de baisse de revenus en cours de période.	19
L'évaluation forfaitaire, esprit	18
La fraude, la différence entre les manœuvres frauduleuses et les fausses déclarations	7
La nature des ressources et leurs conséquences sur leur prise en considération : 1 F n'est pas égal à 1 F	31
La question de la limite des 20%.	4
La solidarité à la dette à l'égard des CAF, époux et concubins.	12
Les différents natures de revenus possibles ? pléthore !!!	34
Les fiches d'État Civil	15
Nature des F. reçus et différence de traitement : prise ne compte de la totalité, abattement ou neutralisation.	32
Qualité de travail et/ou rapidité de gestion des dossiers	1
Récapitulatif des critères utilisés au titre des ressources.	35
Réformes présentées comme des ajustements techniques et permettant de réduire le volume des sommes distribuées.	17
Ressources fictives et AL étudiants : ressources fictives identiques pour tous. discussion/contestation	68
RMI et appréciation des ressources, capital, revenus financiers affecté, 0,75%/trimestre	37
RMI et évaluation forfaitaire, ou l'affectation automatique de revenus présumés à des demandeurs de RMI (gens du voyage)	45
RMI et forfait logement : il est préférable d'assumer un crédit (même de 10000 F !) pour pouvoir l'obtenir	52
RMI et obligation d'insertion : une solution aux situations boiteuses	53

RMI et pouvoir de décision en opportunité du Préfet, hypothèse de capital placé	42
RMI et travail au noir institutionnalisé, contrôle CAF, silence du préfet et intervention de la DDT. Nouvelle demande de RMI.	43
RMI, abus évident, compétence du préfet et compétence de la CAF	55
RMI, gens du voyage et travailleurs indépendants, ou pourquoi affecter un revenu "fictif" aux seuls gens du voyage ?	47
RMI, gens du voyage et travailleurs indépendants, ou pourquoi affecter un revenu "fictif" aux seuls gens du voyage ?	49
RMIste représentant : disparition de sa neutralisation de ressources et baisse de son AL	23
Selon les différentes dates d'ouverture des différentes prestations.	28
Selon les différentes prestations.	28



**9. GROUPE DE TRAVAIL DE L'OBSERVATOIRE DU DROIT,  
RÉUNION DU 3 FÉVRIER 1998, INDEX**

<b>Mots-clés</b>	<b>Page doc. de réf.</b>
AAH, Adéquation de la réponse CAF à la demande allocataire, rencontre personnalisée	48, 51
AAH, adéquation de la réponse CAF à la demande allocataire	43
AAH, attestations de sortie, relations avec l'établissement d'accueil	46
AAH, attestations de sorties, week-end, fraude	47
AAH, explication et/ou réclamation, rappel, opposabilité de la prescription biennale sur le rappel, mode de calcul de la prescription	45, 50
AAH, la question de la définition de la réclamation, de la demande d'explication à la réclamation	44, 49
Aide à la contestation ?	14
Aide à la réclamation, travail au cas par cas des professionnels	16
AL et contestation de l'allocataire, auteur de la réponse, "à la signature du directeur", circuit de distribution du courrier	40
AL et loyer plafond, explications	41
AL, réclamation, adéquation de la réponse CAF à la demande allocataire	41
APE, activité salariée et fraude, faux BS ou travail au noir	37
APE, rejet pour insuffisance d'activité, bull. de salaire retrouvés par la suite, allocataire connu de la CAF (3ème enfant), relevé CRAM possible	32
Besançon, commission de concertation, entre décision administrative et CRA	71
Caractère suspensif du recours en CRA	30
Compétences des juridictions, TASS, TI, TA...	73, 78
Contestation d'un décision administrative et ouverture des voies de recours, information des allocataires sur la distinction remise d'indu/contestation au fond.	18
Contestation d'un décision administrative et ouverture des voies de recours, information des allocataires.	17

Contestation d'une décision administrative, voies de recours, information des allocataires sur le contenu de leur dossier CRA, contradictoire, motivation de la décision	19
Contestation et demande de remise de dette. Préoccupation des allocataires.	27
Demande de remise de dette et/ou contestation au fond, un choix de l'allocataire ?	30
Distinction demande de remise de dette et contestation	65
Dossier APE, Degré d'initiative de la CAF/degre d'initiative de l'allocataire dans l'échange d'informations. ignorance ou silence de l'allocataire, conséquence	35
Dossier APE, Degré d'initiative de la CAF/degre d'initiative de l'allocataire dans l'échange d'informations.	33
Erreur caisse et régularisation sur contestation des allocataires seulement, l'exemple de l'AAH étrangers	52, 54
Erreur caisse et régularisation sur contestation des allocataires seulement, l'exemple de l'AUD sous-plafond	53
Erreur caisse et régularisation sur contestation des allocataires seulement, l'exemple de l'enfant à charge	55
Indu et rappel, compensation et montant limité pour la demande de remise de dette	31
Isolement, éloignement géographique, carte de séjour, projet de mariage, refus API, refus RMI.	69, 72
La question de la définition de la réclamation	1, 15, 56
Le contrôle interne	63
Les compétences des juridictions	2
Les conséquences prêtées à une dénonciation, enquête	26
Les conséquences prêtées à une dénonciation (étrangers, arabe et arbre),	41
Nouveau dossier, AAH, la question de la définition de la réclamation	42
Nouveau dossier, AL, La question de la définition de la réclamation	38
Procédure : confier le titre exécutoire à un huissier ou demander l'autorisation de saisie au TI (audience), identification du tiers saisi (employeur), solvabilité du débiteur	75
Recours CRA, contradictoire, présence de l'allocataire, anonymat des décisions	21
Risque de multiplication inconsidérée des recours en CRA ?	29

RMI, neutralisation des ressources du trimestre (arrêt maladie, fin d'indemnisation CPAM) et absence d'inscription à l'ANPE.	3, 7
RMI, neutralisation des ressources du trimestre (arrêt maladie, fin d'indemnisation CPAM) et absence d'inscription à l'ANPE. Comparer avec l'AAH	6
RMI, neutralisation des ressources du trimestre (arrêt maladie, fin d'indemnisation CPAM) et absence d'inscription à l'ANPE. idées reçues internes aux caisses	5, 11
RMI, neutralisation des ressources du trimestre (fin d'indemnisation CPAM) et pas d'inscription à l'ANPE. Contestations : demande de remise d'indu et/ou contestation au fond	8
RMI, prise en considération des secours au titre des ressources.	12
RMI, probabilité de nouvel examen du dossier en l'absence de réclamation de l'allocataire, rôle du travail social.	13
Saisie sur titre exécutoire : difficultés d'identification du tiers saisi (intérêt : éviter le recours à l'huissier)	76
Saisie sur titre exécutoire après identification du tiers saisi (intérêt : éviter le recours à l'huissier), info sur la solvabilité du débiteur (intérêt : décider d'un recours à l'huissier pour permettre une ANV)	77
Secret professionnel et/ou droit d'accès au dossier administratif, dénonciation.	23
Secret professionnel et/ou droit d'accès au dossier administratif, implication de tiers (dénonciation)	24
Traitement des réclamations, choix entre le circuit ordinaire (subjectif) et la direction, rôle du tri du courrier	61
Traitement des réclamations, courriers envoyés directement au service contentieux.	68
Traitement des réclamations, reexamen du dossier en interne ou contestation, rôle du travail social.	64
Traitement des réclamations, traitement différencié selon l'auteur de la réclamation (autorités...) ou pas ?	59, 62, 67
Traitement des réclamations, traitement différencié selon l'auteur de la réclamation (autorités...) ou pas ? place des administrateurs (visites dans les services).	66
Traitement des réclamations, traitement différencié selon l'auteur de la réclamation (autorités...), pourquoi ?	57
Traitement des réclamations, vérification du bien-fondé de l'indu sur réclamation et/ou au stade du service contentieux	9



Vérification a priori du bien-fondé de l'indu.

10

Vérification a priori du bien-fondé de l'indu. Compensation avec un rappel possible

28

**10. GROUPE DE TRAVAIL DE L'OBSERVATOIRE DU DROIT,  
RÉUNION DU 17 FÉVRIER 1998, INDEX**

<b>Mots - clé</b>	<b>Page doc. de réf.</b>
Autorité des décisions judiciaires, CRA, APL, TA, annulation pour excès de pouvoir (erreur de la caisse, notion), nouvelle délibération	23
Autorité des décisions judiciaires, CRA, APL, TA, annulation pour excès de pouvoir, nouvelle délibération	21, 24
Autorité des décisions judiciaires, CRA, APL, TA, annulation pour excès de pouvoir, nouvelle délibération, décision judiciaire non suivie	25
Autorité des décisions judiciaires, CRA, APL, TA, annulation pour excès de pouvoir, nouvelle délibération, décision judiciaire non suivie, prise en considération d'éléments de fait hors jugement (femme entretenue)	27
Autorité des décisions judiciaires, CRA, APL, TA, annulation pour excès de pouvoir, nouvelle délibération, décision judiciaire non suivie, recours ?	26
Autorité des décisions judiciaires, CRA, APL, TA, Indu, retenues sur prestation, opposition de l'allocataire et/ou effet suspensif du recours	28
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, confusion pension alimentaire et remboursement des prêts d'accession à la propriété, double sanction, modifier le travail des juges ou modifier les règles des CAF ? place des CAFs/place du juge	55
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, confusion pension alimentaire et remboursement des prêts d'accession à la propriété, double sanction.	52
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, confusion pension alimentaire et remboursement des prêts d'accession à la propriété, modifier le travail des juges ou modifier les règles des CAF ? place des CAFs/place du juge	57
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, diversité	30
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, enfants à charge, enfant de 17 ans qui part chez sa tante, versement à la tante sur attestation d'elle et des parents.	98
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, enfants à charge, enfant de 17 ans qui part chez sa tante, versement à la tante sur attestation d'elle et des parents. Pourquoi ?	100

Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, enfants à charge, RMI	101
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, enfants à charge, transfert de charge entre parents , API, exigence d'une décision judiciaire, difficultés engendrées, retour au critère de fait	86
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, enfants à charge, transfert de charge entre parents , API, exigence d'une décision judiciaire, prévention des abus ?	84
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, enfants à charge, transfert de charge entre parents , API, exigence d'une décision judiciaire, prévention des abus ? apparente obligation, prévention c/ sanction : la fraude à la loi	88
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, enfants à charge, transfert de charge entre parents , API, exigence d'une décision judiciaire, prévention des abus ? apparente obligation, prévention c/ sanction : la fraude à la loi. Légalité de la résidence alternée, conséquences.	89
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, enfants à charge, transfert de charge entre parents , API, exigence d'une décision judiciaire, prévention des abus ? apparente obligation.	85, 87
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, enfants à charge, transfert de charge entre parents , API, exigence d'une décision judiciaire.	83
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, intérêt pour la CAF de détenir les décisions judiciaires, s'agissant de la liquidation de la communauté (propriété du logement)	51
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, intérêt pour la CAF de détenir les décisions judiciaires, s'agissant des enfants	48, 50
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, intérêt pour la CAF de détenir les décisions judiciaires, s'agissant des saisies-arrêts (ASFR)	49
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, intérêt pour la CAF de détenir les décisions judiciaires, s'agissant du divorce, contradiction	47
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, intérêt pour la CAF de détenir les décisions judiciaires, utilité ?	44
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, intérêt pour la CAF de détenir les décisions judiciaires, utilité ? ASF	45
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, intérêt pour la CAF de détenir les décisions judiciaires, utilité ? date, connaissance de l'évolution de la situation, preuve papier, exigence informatique (Mona).	46



Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, pension alimentaire inférieure au montant de l'ASF, modifier le travail des juges ou modifier les règles des CAF ? place des CAFs/place du juge	58
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, pension versée en dehors de toute décision préalable, pension alimentaire ou "libéralité" ?	61, 66
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, pension versée en dehors de toute décision préalable, pension alimentaire ou "libéralité" ? critères de qualification	70, 76
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, pension versée en dehors de toute décision préalable, pension alimentaire ou "libéralité" ? critères de qualification, casuistique CNAF...	75, 71
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, pension versée en dehors de toute décision préalable, pension alimentaire ou "libéralité" ? critères de qualification, confusion critère de droit (OA)/calcul des revenus ?	81
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, pension versée en dehors de toute décision préalable, pension alimentaire ou "libéralité" ? définition propre à l'institution	69
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, pension versée en dehors de toute décision préalable, pension alimentaire ou "libéralité" ? différence API/RMI (exclusion des ressources d'origine familiale).	68
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, pension versée en dehors de toute décision préalable, pension alimentaire ou "libéralité" ? pension ascendant/descendant ou après séparation... (S)	65
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, pension versée en dehors de toute décision préalable, pension alimentaire ou "libéralité" ? pension enfant -> parent	63
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, pension versée en dehors de toute décision préalable, pension alimentaire ou "libéralité" ? pension grands-parents -> enfants	64
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, pension versée en dehors de toute décision préalable, pension alimentaire ou "libéralité" ? pension parent -> enfant	62
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, pension versée en dehors de toute décision préalable, pension alimentaire ou "libéralité" ? pension sœur -> frère	67
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, saisie des PF (hôpitaux, crèches, cantine), modalités de traitement dans les CAF, appréciation au cas par cas	33, 35

Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, saisie des PF (hôpitaux, crèches, cantine), modalités de traitement dans les CAF, retenu d'un % des PF versées	34
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, saisie des PF (hôpitaux, crèches, cantine), modalités de traitement dans les CAF, retenue intégrale	36, 39
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, saisie des PF (hôpitaux, crèches, cantine), modalités de traitement dans les CAF, retenue intégrale, recours devant le donneur d'ordre ?	38
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, saisie des PF (hôpitaux, crèches, cantine), modalités de traitement dans les CAF, retenue intégrale, responsabilité des comptables ?	37
Autorité des décisions judiciaires, décisions concernant les allocataires, saisie des PF (hôpitaux, crèches, cantine).	32
Premier dossier : colocation, fille < 20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, indu de PF auprès des parents ?	2, 8, 10
Premier dossier : colocation, fille < 20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, indu de PF auprès des parents ? caractère suspensif du recours	6
Premier dossier : colocation, fille < 20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, indu de PF auprès des parents ? choix à opérer, colocation/vie maritale	18
Premier dossier : colocation, fille < 20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, indu de PF auprès des parents ? choix à opérer, minorité de la fille, autorité parentale.	17
Premier dossier : colocation, fille < 20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, indu de PF auprès des parents ? importance toute relative de la titularité du bail pour demander l'AL	9
Premier dossier : colocation, fille < 20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, indu de PF auprès des parents ? indu "conservatoire" de la totalité	4, 16
Premier dossier : colocation, fille < 20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, indu de PF auprès des parents ? notion de vie maritale, contrôle judiciaire	12
Premier dossier : colocation, fille < 20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, indu de PF auprès des parents ? notion de vie maritale, et/ou colocation /cohabitation	13
Premier dossier : colocation, fille < 20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, indu de PF auprès des parents ? notion de vie maritale, et/ou communauté d'intérêt	14

Premier dossier : colocation, fille<20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, indu de PF auprès des parents ? réalité de la vie maritale	3, 5
Premier dossier : colocation, fille<20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, indu de PF auprès des parents ? réalité de la vie maritale et/ou partage du loyers	7
Premier dossier : colocation, fille<20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, indu de PF auprès des parents ? réalité de la vie maritale, installation de l'appartement	11
Premier dossier : colocation, fille<20 ans et à charge de ses propres parents, versement de l'AL pour lui, indu d'AL, recours CRA	15
Saisie des PF sur les comptes bancaires, insaisissabilité, relations avec les banques	40
Saisie, société de recouvrement, insaisissabilité, interventions dans l'intérêt des allocataires	42
Situations de fait, contrôle de situation, contrôles automatisés (liaison ASSEDIC, liaison CNASEA), degré de certitude, vérifications artisanales indispensables	102
Vie maritale, enfant mineure, demande d'AL, suppression des PF aux parents, contestation du père, rétablissement judiciaire des PF, application partielle par la CAF	19



## Table des matières

Remerciements .....	1
Introduction .....	2

### Titre 1. Droit et pratiques du droit dans le traitement des dossiers allocataires

<b>Chapitre 1. La place faite aux solidarités alimentaires .....</b>	<b>5</b>
I - Une protection alimentaire limitée des allocataires .....	5
A - La saisissabilité renforcée des prestations familiales .....	6
L'insaisissabilité de principe des prestations familiales .....	6
La saisissabilité spéciale des prestations familiales .....	7
Les limites à la saisissabilité spéciale des prestations familiales .....	7
La saisissabilité renforcée des prestations familiales .....	8
B - La vulnérabilité accrue des allocataires .....	8
Un lissage de la différence concubinage/mariage .....	9
Une sévérité accrue à l'égard de l'allocataire/mère .....	10
II - La présence envahissante des solidarités alimentaires .....	14
A - La place approximative de l'obligation alimentaire .....	15
Le cumul des conséquences prêtées au versement d'une pension alimentaire .....	16
L'existence d'une décision judiciaire préalable .....	19
Absence de décision judiciaire et "libéralité" au sens du RMI .....	20
Absence de décision judiciaire et "libéralité" en dehors du domaine du RMI .....	20
B - La place excessive des avantages en nature .....	22
L'exécution en nature d'une obligation alimentaire .....	23
Les critères utilisés .....	26
Intrusion dans l'organisation privée des relations familiales .....	27
Les limites du droit du fait ? .....	28
L'exécution en nature d'une solidarité de proximité .....	29
<b>Chapitre II - Les différentes modalités d'apurement de l'indu .....</b>	<b>33</b>
Question préalable : le bien-fondé de l'indu .....	33
I - Les retenues sur prestations .....	35
A - Le montant des retenues sur prestations ou la fixation d'un taux variable .....	35
1. Les critères de décision .....	36
Le critère légal .....	36
Le critère comptable .....	37
Le critère moral .....	37
Le critère social .....	39
2. Les auteurs de la décision .....	39
L'exemple d'un agent déterminé .....	40

L'exemple d'une "commission indu" .....	40
Le rôle possible de la CRA en cas de contestation .....	41
La place des comptables et de leur responsabilité personnelle .....	42
B - Les retenues sur prestations et la possible opposition de l'allocataire .....	43
1. La disparition du rôle légalement confié à l'allocataire .....	43
2. La disparition des moyens d'intervention de l'allocataire .....	44
1. Des délais pour savoir .....	44
2. Des délais pour agir .....	44
3. Des moyens pour agir .....	45
II - La technique de la compensation .....	46
A - La "compensation immédiate" .....	46
B - La compensation horizontale .....	48
1. La place du droit écrit .....	49
2. Le rôle de la convention ? .....	49
Conclusion .....	50
<b>Chapitre III - Le traitement de la fraude .....</b>	<b>52</b>
Question de définition .....	55
Sur l'élément matériel .....	56
Sur l'élément moral .....	56
I - Les sanctions de la fraude .....	57
A - Sanctions civile, pénale ou sociale ? .....	58
B - La double logique de la sanction : punition et récupération des sommes versées .....	61
II - La qualification de la fraude .....	63
A - Les pratiques internes de qualification .....	63
Sur l'accélération de la procédure .....	65
Sur la mise en discussion de la qualification .....	66
B - La possibilité d'une qualification externe : la qualification judiciaire .....	69
<b>Chapitre IV - La question des réclamations .....</b>	<b>72</b>
Question préalable : question de vocabulaire .....	72
De la possibilité de réclamer .....	73
De la possibilité matérielle de réclamer : le blocage des notifications .....	73
De la connaissance nécessaire à la réclamation .....	73
De la distinction entre demande de remise de dette et contestation de la décision .....	74
De la liberté de choisir entre demande de remise de dette et contestation de la décision .....	75
Une confusion entretenue entre demande de remise de dette et contestation d'une décision .....	76
I - Les modalités de reconnaissance des réclamations .....	79
A - Les critères de forme .....	80

La réception de la réclamation .....	80
L'absence de mentions obligatoires .....	81
B - L'objet d'une réclamation : la remise en cause d'une décision initiale .....	82
La multiplicité des modalités d'intervention des allocataires .....	82
Le critère de la contestation d'une décision initiale .....	85
II - Les modalités de traitement des réclamations .....	85
A - Les conséquences de fait attachées aux réclamations .....	86
1. L'identification du niveau hiérarchique de réponse .....	87
L'identification du destinataire du courrier .....	87
L'identification de l'auteur de la contestation .....	88
La place des administrateurs .....	89
La place des "partenaires extérieurs" .....	89
2. L'invention d'un espace de débat .....	89
3. De l'usage des réclamations comme mode d'évitement du contrôle judiciaire .....	91
B - Les conséquences légales attachées aux réclamations .....	94
1. La suspension des délais de procédure .....	95
Le respect des délais pour agir .....	95
L'interruption des délais de prescription .....	97
2. La suspension des retenues (illégales) sur prestations .....	98
3. L'accès à l'espace de discussion et de décision de la CRA .....	99
Le rôle joué par le représentant de la caisse .....	99
Un contrôle amiable, à la fois gracieux et interne à l'organisme .....	100
Conclusion .....	103

## **Titre 2. Le traitement des dossiers allocataires : qualification ou interprétation ?**

Droit des faits et droit du statut, deux logiques distinctes .....	105
<b>Chapitre I - la voie de l'interprétation .....</b>	<b>108</b>
I - Les modalités de recours à la voie de l'interprétation .....	108
A - Exemples .....	108
L'exemple de l'enfant à charge .....	108
La condition d'isolement .....	110
Sur la cohabitation de deux personnes d'âge très différent .....	112
Sur le lien de parenté .....	112
Sur la cohabitation de plus de deux personnes .....	113
B - Les moyens de la voie de l'interprétation .....	114
II - Les conséquences de la voie de l'interprétation .....	115
A - Les circonvolutions possibles à l'égard de la règle initiale .....	116
B - La centralisation de la prise de décision .....	118
C - L'illusion d'un système absolument bureaucratique. ....	120
<b>Chapitre II - La voie de la qualification .....</b>	<b>122</b>



I - La compétence pour qualifier des caisses d'allocations familiales .....	122
II - Les conséquences de la compétence pour qualifier des CAF .....	124
A. - Égalité de fait et égalité de droit, ou la diversité limitée des décisions individuelles .....	124
B - Égalité de droits substantiels ou égalité de droits formels .....	127
Le contrôle a posteriori de la diversité : la voie de la contestation .....	127
Le contrôle a priori des décisions individuelles : la preuve des faits qualifiés .....	128
La charge de la preuve ou l'inversion de la charge du risque .....	129
La confusion des compétences .....	130
Conclusion .....	132

#### **Annexe 1. Les informations collectées : liste indicative des mots-clefs utilisés**

#### **Annexe 2. Les informations collectées : thesaurus des informations recueillies**